

LE CHEF DE L'ÉTAT et la Constitution du Cabinet en droit public allemand (1919-1934)

Thèse pour le Doctorat
(mention sciences politiques et économiques)

présentée et soutenue

PAR

Jacques RANCHIN

Certificat de droit public, Certificat d'économie politique.
Certificat de droit romain et histoire du droit.

Président : M. DELBEZ, professeur.

Assesseurs { MM MOYE, doyen honoraire
DE NESMES-DESMARETS, professeur

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, rue Soufflot, 13

1936

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE
CAPITAINE AU 58^e R. I.
*tombé en Lorraine le 11 août 1914
pour la défense du sol français.*

LE CHEF DE L'ÉTAT
et la Constitution du Cabinet
en droit public allemand
(1919-1934)

FACULTÉ DE DROIT DE MONTPELLIER

MM.

MOYE, Doyen honoraire, professeur de Droit International Public.

MORIN, Doyen, professeur de Droit Civil.

BECQUÉ, professeur de Droit Civil.

DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit Administratif.

BOSC, professeur de Procédure Civile.

VIALLETON, professeur de Droit Civil.

GUENOUN, professeur de Droit Romain.

COURTIN, professeur d'Economie politique.

LÉGAL, professeur de Droit Criminel.

DE MONTÈS, professeur de Droit Commercial.

ANTONELLI, professeur d'Economie politique.

DELBEZ, professeur de Droit Constitutionnel.

TISET, agrégé d'Histoire de Droit.

LEMERCIER, chargé de cours de Droit Romain.

DIJOL, chargé de cours de Capacité.

VALÉRY, Doyen honoraire.

DONAT, Secrétaire.

DUBOIS. Secrétaire honoraire.

LE CHEF DE L'ÉTAT et la Constitution du Cabinet en droit public allemand (1919-1934)

Thèse pour le Doctorat
(mention sciences politiques et économiques)

présentée et soutenue

PAR

Jacques RANCHIN

Certificat de droit public, Certificat d'économie politique.
Certificat de droit romain et histoire du droit.

Président : M. DELBEZ, professeur.

Assesseurs { MM. MOYE, doyen honoraire
DE NESMES-DESMARETS, professeur

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, rue Soufflot, 13

—
1936

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être
considérées comme propres à leur auteur.*



BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES PARTICULIERS.

- ANSCHÜTZ : *Die Verfassung des deutschen Reichs*, 14 Aufl 1933.
ANSCHÜTZ und JELLINECK : *Reichskredite und Diktatur*, 1934.
ARNDT : *Kommentar der Reichsverfassung*, 1928.
BINDING : *Die staatsrechtliche Verwandlung des deutschen Reiches*.
BREDT : *Der Geist der deutschen Verfassung*, 1924.
BRIE : *Reichstag und Reichsregierung in kritischer und politischer Beleuchtung. (Handbuch für Politik, B. III.)*
BÜHLER : *Die Reichsverfassung vom 11 August, 1929*.
Bund zur Erneuerung des Reiches : *Die Rechte des Reichspräsidenten*, 2 Aufl 1931.
DIELE : *Die Legalität der national-sozialistischen Révolution*, 1934.
Drücks des Reichstages.
Entscheidungen des Reichsgerichtes in Strafsachen.
FINGER : *Deutsches Staatsrecht*, 1923.
FREYTAG-LORINGHOVEN : *Die Weimarer Verfassung in der Lehre und Wirklichkeit*, 1924.
Reichsverfassung und Staatspraxis, 1926.
GIESE : *Die Verfassung des deutschen Reiches*, 3 Aufl 1923.
Deutsches Staatsrecht.
GLUM : *Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung.*
Das geheime Deutschland, 1931.
GÖEBBELS : *Vom Kaiserhof zur Reichskanzlei.*
GRAU : *Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten*, 1921.
HATSCHECK : *Lehrbuch des Verfassungsrechts.*
Deutsches Staatsrecht.
HERRFAHRDT : *Die Kabinetttsbildung nach der Weimarer Verfassung*, 1927.
Werden und Gestalt des dritten Reichs, 1933.
HEUSS : *Volk und Staat.*
HOCHÉ : *Brüning. Papen. Schleicher.*
HOFFMANN : *Die Stellung des Staatshauptes.*
HORKENBACH : *Das deutsche Reich von 1918 bis heute*, 1931.
B. I. — *Zwölf Jahre demokratische Republik.*
B. II. — *Staats und Wirtschaftskrise.*
B. III. — *Die nationale Revolution.*
HÜBRICH : *Demokratisches Verfassungsrecht.*
JELLINECK W : *Die Weimarer Verfassung.*
JACOBY : *Die Diktatur des Reichspräsidenten*, 1924.
KAUFMANN : *Grundfragen der künftigen Verfassung*, 1919.
Die Regierungsbildungen in Preussen und in dem Reich, 1929.
KELSEN : *Allgemeine Staatslehre.*

- KERN : *Ausnahmegerichte und Reichsverfassung*, 1923.
- KÖLLREUTER : *Deutsches Staatsrecht.*
Reichstagswahlen und Staatslehre.
Parteien und Verfassung im heutigen Deutschland, 1932.
Die nationale Revolution.
Der nationale Rechtsstaat.
- LOHMANN : *Hitler Staatsauffassung*, 1933.
- LUCAS : *Grundgedanken der Reichsverfassung*, 1920.
- MEDICUS : *Das Ermächtigungsgesetz.*
- MÜLLER-MEININGEN : *Parlamentarismus*, 1926.
- NAWIASKY : *Die Grundgedanken der Reichsverfassung*, 1920.
- PFUNDNER : *Die neue Stellung des Reiches.*
- POETSCH-HEFTER : *Handkommentar der Reichsverfassung*, 1928.
- POHL : *Die Zuständigkeiten des deutschen Reichspräsidenten.* (Handbuch des deutschen Staatsrechts, B. I.)
- POHL : *Die Auflösung des Reichstags*, 1924.
- PREUSS : *Staat. Recht und Freiheit*, 1926. *Um die Reichsverfassung*, 1924.
Denkschrift zum Entwurf der Reichsverfassung.
Protokolle des Verfassungsausschusses.
- REDSLOB : *Die parlamentarische Regierung in ihrer echten und unechten Form*, 1918.
- RÜHLE : *Das dritte Reich*, B. I.
- SÄNGER : *Die Verfassung des deutschen Reichs.*
- SCHELCHER : *Zur Reform der Reichsverfassung.*
- SCHIFFER : *Das politische Parlament und die Regierung.*
Sturm über Deutschland.
- SCHMITT : *Die Diktatur des Reichspräsidenten*, 1924.
Legalität und Legitimität
Verfassungslehre 1928.
Staat. Bewegung und Volk, 1933.
- SMEND : *Verfassung und Verfassungsrecht.*
- SCHOTTE : *Das Kabinett Papen*, 1932.
- SCHULTES : *Die Jurisprudenz zur Diktatur des Reichspräsidenten*, 1934.
Stenographische Berichte der Nationalversammlung.
- STIER-SOMLO : *Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht.*
Die Reform der Reichsregierung und die Problematik der rechtlichen Stellung des Reichspräsidenten.
- THOMA : *Der Vorbehalt der Legislative und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit.* (Handbuch des deutschen Staatsrecht, B. II.)
Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus. (Recht und Staat im neuen Deutschland, Heft I.)
Das Staatsrecht des deutschen Kaiserreichs.
Die rechtliche Ordnung der parlamentarischen Regierung. (Handbuch des deutschen Staatsrecht, B. I.)
Verhandlungen des Reichstags.
- WALDECKER : *Allgemeine Staatslehre.*
- WOLGAST : *Die Kampfgregierung*, 1929.

THÈSES.

- ABRAHAM : *Die politische Machtstellung der deutschen Reichspräsidenten*, Köln, 1925.

- HAUSEN : *Das Präsidiakabinett*, Erlangen, 1933.
 HIERONYMUS : *Die Stellung der geschäftsführenden Regierung*, Marburg, 1932.
 KRAUSE HARDER : *Die Regierungsbildungen im Reich*, Königsberg, 1931.
 MONATH : *Obrigkeitsstaat und Volksstaat*, Marburg, 1934.
 REWOLD : *Das Staatsnotrecht im deutschen Staatsrecht*, Breslau, 1933.
 TROSCHKE : *Staatsoberhaupt und Regierungsbildung*, Göttingen, 1931.
 WAGNER : *Die staatsrechtliche Stellung der national sozialistischen Reichsregierung*, Erlangen, 1934.
 WERTHEIMER : *Der Einfluss des Reichspräsidenten auf der Bildung der Reichsregierung*, Heidelberg, 1929.

ETUDES ET ARTICLES DIVERS.

- BERTRAM : « Gibt es eine Notwehr des Staats ? » (*Verwaltungs Archiven*, 1933, p. 438).
 GIESE : « Reichspräsident und Reichsverfassung » (*Deutsche Juristen Zeitung*, 1927, p. 275).
 « Zum Artikel 48 R. V. » (*D. J. Z.*, 1932, p. 136).
 HECKEL : « Diktatur. Notverordnungsrecht und Verfassungsnotstand » (*Archiven der Öffentlichen Rechts*, N. F. B. 22, § 262).
 KARGER : « Wirtschaftsnot und Notgesetzgebung » (*D. J. Z.*, 1932, p. 68).
 KOELLREUTER : « Staatsnotrecht und Staatsauffassung » (*D. J. Z.*, 1931, p. 1422).
 KRONHEIMER : « Der Streit um Art. 48 ». (*A. Off. R. N. F. B. 7*, § 307).
 NAWIASKY : « Die Auslegung des Art. 48. R. V. » (*A. Off. R. N. F. B. 9*, p. 7).
 PEETSCH-HEFTER : « Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung ».
 1° 20 Januar 1920-31 Dezember 1924 (*Jahrbücher der Öffentlichen Rechts*, B. 13, 1925).
 2° 1 Januar 1925-31 Dezember 1928. (*J. Off. R. B.* 17, 1929).
 3° 1 Januar 1929-30 Januar 1933. (*J. Off. R. B.* 21, 1933).
 4° « Vom deutschen Staatsleben » : 30 Januar-31 Dezember 1933. (*J. Off. R. B.* 22, 1935).
 PEETSCH-HEFTER : « Zur Handhabung der Art. 48 » (*D. J. Z.*, 1930, p. 985).
 SCHEUNER : « Die Nationale Revolution ». (*A. Off. R. N. F. B. 24*, p. 197).
 SCHMITT : « Grundsätzliches zur Notverordnungspraxis ». (*Reichs und Verwaltungsblätter*, 1932, p. 9).
 SCHMITT : « Das Gesetz zur Behebung der Not vom Volk und Reich ». (*D. J. Z.*, 1933, p. 455).
 SCHWALB : « Grenzen der ausserordentlichen Befugnissen des Reichspräsidenten » (*D. J. Z.*, 1924, p. 692).
 STIER-SOMLO : « Zur Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer in Iena » (*A. Off. R. N. F. B. 7*, p. 91).
 STRUPP : « Das Ausnahmerecht der Länder » (*A. Off. R. N. F. B. 5*, § 201).
 THOMA : « Die Regelung der Diktaturgewalt » (*D. J. Z.*, 1924, p. 657).
 WITTMAYER : « Acht Jahre Weimarer Verfassung » (*Zeitschrift für Öffentlichen Recht*, 1927, p. 499).
 « Kritische Vorbetrachtungen zu der neuen Reichsverfassung » (*A. Off. R.*, B. 39, p. 389).
 WUERMELING : « Die rechtlichen Beziehungen zwischen Reichspräsidenten und Reichsregierung » (*A. Off. R. N. F. B. II*, § 37, I).



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER

La création de la Présidence du Reich.

L'article 1^{er} de la Constitution du 11 août 1919 proclame que le Reich allemand est une république démocratique. Le principe de la souveraineté du peuple y est reconnu.

Du rôle assigné à la représentation populaire dépendait essentiellement le caractère de l'Etat nouveau à organiser. Les auteurs de la nouvelle Constitution se décidèrent pour le système parlementaire, c'est-à-dire le système dans lequel « une majorité parlementaire peut contraindre à se retirer le ministère tout entier ou chacun des ministres, et obliger indirectement le chef de l'Etat à nommer un gouvernement qui lui soit agréable » (1). Mais les auteurs de la Constitution d'Empire ont craint que le fait pour le Parlement d'être son propre maître pour une période déterminée, ne l'amène à mener une vie propre et à s'émanciper de la volonté populaire. La reconnaissance au seul Parlement de la capacité à représenter la volonté populaire risque en effet, au point de vue démocratique, de conduire à son absolutisme. C'est cette crainte qu'exprimait dans les termes suivants le rapporteur de la commission de la Constitution, Ablass : « Malgré toute ma préférence pour le système parlementaire, je ne doute pas que toute institution humaine ne cache en soi un danger, dès que l'on ne prend soin de lui imposer

(1) Thoma, *Das Staatsrecht des deutschen Kaiserreichs*, p. 190.

la nécessité de brider sa faim de puissance par le pouvoir de contrôle puissant d'un autre organe juxtaposé (1). »

Cette crainte et le souci des constituants de maintenir dans le but de limiter la puissance publique, le système libéral des « checks and balances », exigeaient l'institution à côté du Parlement d'un autre organe qui aurait pour tâche principale d'en maintenir l'activité dans le cadre voulu par la Constitution.

Tendant à ce but, les exemples étrangers présentaient aux constituants allemands trois solutions, qui toutes trois prétendaient régler, dans un esprit très différent d'ailleurs, le problème qui se posait à l'Assemblée de Weimar, à savoir :

Le système collégial suisse ;

Le système présidentiel américain ;

Le système parlementaire français.

Le système suisse qui remet l'exercice du pouvoir exécutif aux mains d'un collège élu par la représentation populaire pour une durée déterminée ne retint guère l'attention de l'Assemblée. Sans doute ce système est-il d'un esprit profondément démocratique, et garantit au collège exécutif l'indépendance politique nécessaire au libre exercice de ses fonctions. Le professeur de droit public à l'Ecole supérieure de commerce de Berlin, Hugo Preuss, auquel avait été confiée l'élaboration du projet de Constitution pour le nouveau Reich et qui exerça à ce titre sur les travaux de l'Assemblée constituante de Weimar une influence prépondérante, ne méconnaissait pas les avantages de ce système qui « permet d'éviter la dictature unilatérale des partis avec ses duretés et ses changements, car le collège gouvernemental ne peut être formé que par des compromis entre les partis compétents et approximativement d'après leurs rapports de force. Et d'autant plus paisible et plus calme en découle ainsi toute la vie politique » (2). Preuss reconnaissait également l'analogie de cette forme organisatrice de l'Etat avec les

(1) Cité par Wertheimer, *Der Einfluss der Reichspräsidenten*, p. 28.

(2) *Denkschrift zum Entwurf der Reichsverfassung*, p. 15.

constitutions communales implantées depuis longtemps dans la plus grande partie de l'Allemagne et convenait qu'ainsi est évité tout dualisme entre les organes supérieurs de l'Etat, ce qui ne peut que plaire à un esprit démocratique.

Mais un tel système, excellent dans un petit pays, est incompatible avec l'exécution prompte et libre des mesures vitales de gouvernement dans un grand pays : « Trop de circonstances doivent en effet être prises en considération en Allemagne dans la formation du gouvernement : appartenance aux pays, aux partis, intérêts confessionnels. Le collège des commissaires du peuple après la révolution n'était possible que comme transition car, pour la durée, il n'aurait eu aucune force politique. Une organisation analogue serait vouée à une telle impuissance que le peuple appellerait de tous ses vœux un Bonaparte (1). »

Du fait des exigences de la politique intérieure et extérieure de l'Allemagne, il était nécessaire qu'à la tête de l'Etat une personnalité unique incarnât les intérêts du Reich. Preuss exprimait encore ce point de vue en disant qu'une concentration des pouvoirs dans les mains de plusieurs était inapplicable pour l'Allemagne et que « dans toutes circonstances devait se trouver à la tête du Reich une personnalité forte et originale qui ne soit pas liée à des directives étrangères » (2).

Le système américain se caractérise par la totale indépendance des pouvoirs exécutif et législatif qui mènent chacun une vie séparée sans prises de contact ni influences réciproques. Elu par le peuple, le Président de la Constitution américaine jouit d'un pouvoir et d'une autonomie très étendus. De même origine que le congrès, il est son égal en pouvoir et en fait il en est indépendant. Car il gouverne avec l'aide d'un cabinet qui dépend directement de lui puisque composé de simples secrétaires d'Etat qui, choisis par lui et responsables devant lui seul, ne sont en fait que ses commis. Le chef de l'Union américaine est donc

(1) *Preuss im Verfassungsausschuss. Prot.*, p. 276.

(2) *Preuss im Plenum der NV, St Ber.*, p. 291.

indépendant de la volonté de la représentation populaire et se comporte comme son propre ministre président. Le congrès ne possède en effet aucun moyen d'action contre lui, la Constitution américaine ignorant l'obligation du contresieging pour les actes du Président. Le principe de la séparation des pouvoirs est donc ici strictement appliqué.

Le système parlementaire français offrait aux constituants de Weimar une image bien différente : le chef de l'Etat élu par le Parlement est tenu par celui-ci dans une étroite dépendance. Tous ses actes doivent être en effet contresignés par un ministre qui en porte la responsabilité devant les Chambres. Sans doute la constitution reconnaît-elle au Président de la République française, entre autres droits, celui de dissoudre la Chambre des députés dans le but de s'assurer une certaine égalité avec le pouvoir législatif ; mais ce droit lié lui-même dans son exercice à l'assentiment du Sénat, et tombé dans l'abandon après une tentative malheureuse, peut être considéré comme aboli en fait. La situation du chef de l'Etat français est donc essentiellement caractérisée par une stricte dépendance à l'égard du pouvoir législatif, si bien que Redslob a pu dire du système français qu'il présentait une image « complètement dégénérée » du système parlementaire classique.

A ces trois formes de gouvernement parlementaire correspondaient dans l'Assemblée de Weimar trois grandes tendances auxquelles se rattachaient les constituants, suivant les buts politiques poursuivis par leurs partis respectifs. Ces prises de position initiale des partis sur la forme du gouvernement du Reich et en particulier sur la question de la Présidence ne présentent d'ailleurs pas un seul intérêt historique. Elles laissent déjà présumer quelle sera en général l'attitude ultérieure de ces partis à l'égard du Président du Reich, et sous quel angle favorable ou hostile ils envisageront l'extension future du pouvoir présidentiel.

A l'extrême droite de l'Assemblée, les partis monarchistes (parti national populiste, DNVP, et parti populiste allemand, DVP) ne voulaient voir dans le Président du Reich

qu'un remplaçant provisoire de l'ancien empereur, une manière de lieutenant général chargé à son insu de garder le trône jusqu'au retour de la monarchie. Dans cet esprit ils s'efforçaient d'imposer l'institution d'une présidence forte, indépendante de la représentation populaire et capable, le cas échéant, d'entrer en lutte contre elle avec des armes égales. C'est ainsi que le membre du DNVP, Philipp, déclarait lors de la deuxième lecture du projet de constitution : « La situation du Président du Reich ne pourra jamais être assez forte (1). » Ainsi les pouvoirs de l'empereur seraient maintenus dans leur prestige et une simple substitution de personnes, d'autant plus aisée que nulle disposition constitutionnelle n'interdisait comme en France l'accès de la Présidence aux membres de l'ancienne famille régnante, ferait la restauration de la monarchie.

Le parti populiste se prononçait également pour une présidence forte : « Le Président tel que le laisse deviner le projet (2^e projet de Preuss), dit Heinze, ressemble beaucoup trop au Président français. Il est singulièrement loin d'un pouvoir réel. Je crains que bientôt la pratique ne le montre plus ou moins. » Et dans le but de renforcer sa situation, le parti populiste proposa au Plenum de l'Assemblée nationale de fondre les articles 53 et 54 RV, confiant au Président du Reich le soin de former le cabinet et faisant dépendre ce dernier de la confiance du Reichstag en un seul, de la teneur suivante : « Le Président du Reich est entièrement libre dans le choix du chancelier et des ministres ; toutefois, le chancelier et les ministres doivent se retirer quand le Parlement leur retire sa confiance par un vote exprès (2). » Cette modification qui fut repoussée aurait permis au Président une politique plus indépendante et que la Constitution à première vue ne paraissait pas devoir lui garantir.

A l'aile opposée de l'Assemblée, le parti socialiste indépendant (USPD), fraction dissidente de la social-démocratie et principal responsable des troubles spartakistes lors de la révolution, défendait la création à la tête de l'Etat d'un orga-

(1) II. *Lesung des VE im Plenum*, St Ber., p. 1309.

(2) St Ber der NV (II. *Lesung des Verfassungsentwurfes*), p. 1304.

nisme collégial, devant s'inspirer en théorie de l'exemple suisse mais se rattachant en pratique au système des Soviets (1). Pour justifier ce point de vue, les socialistes indépendants soulignaient en particulier le danger que pouvait faire courir à la République un Président du Reich ennemi de l'ordre nouveau et décidé à mettre ses pouvoirs au service d'une tentative de restauration monarchique.

Les partis intermédiaires, tout en se déclarant d'accord sur le principe de la Présidence, témoignaient de profondes divergences quant aux pouvoirs devant être attribués à son titulaire.

Les socialistes orthodoxes (SPD) ne voulaient pas d'un Président fort craignant surtout qu'il n'utilisât ses pouvoirs contre le Parlement qui formait à leurs yeux l'organe supérieur dans le gouvernement du Reich.

Pour empêcher cette éventualité, il convenait donc de permettre au Parlement des moyens de contrôle constants touchant l'exercice par le Président de ses pouvoirs. Toutefois, reconnaissant la nécessité d'un exécutif fort dans la crise politique que traversait alors l'Allemagne, ils se virent contraints d'accorder au Président du Reich des pouvoirs plus larges qu'ils ne l'auraient désiré en temps normal. Le parti démocrate (DPD) se prononçait de son côté pour l'octroi au Président de prérogatives réelles qui fassent de lui autre chose qu'une simple figure représentative. Touchant ce sujet, le député Ablass, membre du DPD et rapporteur à la commission de la Constitution, s'exprimait ainsi : « Il nous faut un Président qui ne soit pas quelque chose comme une décoration, comme une poupée, mais qui représente une figure forte et énergique (2). »

Ceci pour permettre au Président, en tant que représentant direct du peuple un contrôle effectif sur le Reichstag qui l'empêche d'abuser de ses attributions : « En France, après les élections, tout contrôle du peuple sur le Parlement tout-puissant fait défaut. C'est le parlementarisme inauthentique, nous ne voulons pas d'un parlement tout-puissant (3). »

(1) Voir l'exposé de Cohn (USPD) im VA. *Prot.*, p. 238-239.

(2) Ablass im Plenum der NV, St B., p. 1309.

(3) *Id.* im VA, p. 231.

Le centre catholique, qui constitua par la suite le pivot de toutes les combinaisons ministérielles, se déclarant sans réserves pour l'institution d'une Présidence du Reich qui satisferait son esprit de hiérarchie, son désir d'unité de gouvernement, était également favorable à l'octroi au Président de prérogatives étendues propres à en faire un pouvoir réel et indépendant.

Aucun des systèmes étrangers précédemment exposés ne fut intégralement adopté par les constituants de Weimar. D'après les expériences faites par les autres pays, il s'agissait en effet « d'attribuer au Président du Reich l'avantage d'une situation qui fût pour lui la plus élevée possible, et dans la mesure où il était possible de l'intégrer dans le cadre d'un parlementarisme démocratique, d'adopter ce qu'il y avait en partie tiré des exemples étrangers de meilleur et de plus précieux, de plus fort et de plus remarquable » (1).

Le système collégial suisse ayant été rejeté, pour les raisons déjà exposées, par tous les partis, à l'exception d'un seul, restaient donc en présence le système américain et le système français dont il s'agissait de concilier les avantages tout en évitant leurs inconvénients.

La Constitution américaine représente à vrai dire une outrance du principe traditionnel de la séparation des pouvoirs, qui interdit toute collaboration réelle entre le Président et le Congrès, ces deux forces coexistant sans se connaître. Un tel dualisme dans les circonstances troublées que traversait l'Allemagne n'aurait pu être que motif à frictions perpétuelles sinon même à des coups de force répétés entre les deux pouvoirs. Preuss le reconnaissait en déclarant : « Le système dualiste repose sur une application stricte du système de la séparation des pouvoirs, qui partout et toujours se révèle inapplicable en face des nécessités pratiques de la vie politique (2). » Et en d'autres circonstances : « Le système dualiste conduit toujours à un appauvrissement intellectuel et à un isolement politique de la représenta-

(1) Wittmayer, *Kritische Vorbetrachtungen zu der neuen RV*, A. off. R. B. 39, p. 389.

(2) *Denkschrift*, p. 25.

tion populaire d'une part, et d'autre part à un système de rapines (*Beutesystem*) tendant à l'occupation de tous les postes administratifs qui est la conséquence presque inéluctable de la concentration de tous les pouvoirs administratifs dans les mains d'un Président plébiscitaire (1). » Il convient d'éviter à l'Allemagne les suites d'un tel dualisme, car dit Preuss : « Nous avons dans le Reich et dans les Etats particuliers suffisamment appris à connaître longtemps et à fond le système dualisme pour ne désirer en rien son rétablissement dans une forme remaniée... Le Parlement dans le sens du dualisme est borné à la législation abstraite, à la critique et à la négation, et impuissant contre l'administration qui seule détermine réellement la vie pratique. »

En France, au contraire, le dogme de la souveraineté populaire a eu pour effet de placer dans la dépendance stricte et immédiate du Parlement le Président qui élu par lui n'est rien d'autre que « la créature du législatif » (2). Inférieur par son origine au Parlement, le Président ne peut user contre lui des pouvoirs qu'il tient de la Constitution, et ne saurait prétendre au nom du peuple souverain contrôler le législatif. Bien au contraire, soumis au contrôle constant du Parlement par l'exigence du contreseing ministériel qui ne lui est donné que par des hommes de confiance de ce Parlement, le chef de l'Etat français justifie l'appréciation sévère que porte sur lui Anschütz se refusant, en raison de son activité purement représentative et formelle, « à voir en lui autre chose qu'un nouveau roi fainéant » (3).

Résumant l'étude critique qu'il avait faite des systèmes précédents et les enseignements qui en découlaient touchant la nouvelle constitution du Reich, Preuss déclarait dans la commission de la Constitution : « Le parlementarisme authentique suppose deux organes supérieurs de même origine, mais se distingue du dualisme dans le fait que ces organes ne coexistent pas dans une insoluble opposition... Dans la monarchie parlementaire, on trouve la couronne à

(1) *Denkschrift*, p. 26 et suiv.

(2) Kaufmann, *Grundfragen der künftigen RV*, p. 20.

(3) *Kommentar der RV*, p. 242.

côté du Parlement ; dans la démocratie parlementaire dans laquelle tout le pouvoir vient du peuple, le Président n'a une situation égale en origine à celle de la représentation populaire directement élue par le peuple que lorsqu'il est lui-même directement élu par le peuple et non par le Parlement (1). »

L'idée fondamentale de Preuss maintes fois exprimée par lui était donc de faire du Président du Reich, en lui donnant la même origine que le Parlement, un organe constitutionnel égal en pouvoirs à ce dernier.

Ainsi devait être établi en Allemagne dans sa forme authentique le système parlementaire dont Preuss disait qu'il s'est révélé jusqu'à maintenant « la forme la meilleure et la plus féconde pour un grand peuple et un grand empire de la démocratie politique » (2).

Cette conception particulière du système parlementaire n'est pas personnelle à Preuss, elle a été empruntée par lui à Redslob s'inspirant de l'exemple anglais.

Cette théorie de Redslob, bien qu'appliquée avec des modifications dans la Constitution du 11 août 1919 a exercé sur les travaux de l'Assemblée de Weimar une influence considérable. Une mention en est donc nécessaire, car par la suite ce principe d'équilibre des pouvoirs présidentiel et parlementaire défendu par Redslob sous le nom de parlementarisme authentique et que la Constitution entendait consacrer, deviendra l'objet, tant en doctrine que dans la vie politique, des interprétations les plus opposées.

Redslob a repris et développé dans une forme systématique la proposition de Duguit qui contient en germe toute sa doctrine. Pour Duguit : « La première condition pour qu'un régime parlementaire puisse fonctionner normalement, c'est que le Parlement et le gouvernement soient égaux en prestige et en influence (3). »

Redslob reprend cette idée en caractérisant le régime parlementaire comme un système d'équilibre entre les pouvoirs

(1) *Preuss im Plenum der NV.*

(2) *Denkschrift*, p. 26.

(3) Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. I, p. 411.

exécutif et législatif : « Le régime qui réalise cet équilibre est le seul qui mérite le qualificatif de parlementarisme authentique, car les deux pouvoirs s'y tiennent tête... Aucun d'eux ne possède une autorité supérieure lui permettant de dominer l'autre, les deux pouvoirs ont un maître commun : le peuple souverain (1). »

Dans certains gouvernements, en effet, qui représentent la forme inauthentique du parlementarisme et dont la France constitue l'exemple le plus frappant, l'un des organes, l'exécutif, est du fait de son origine inférieure dépouillé de ses pouvoirs à l'encontre du législatif. L'origine du pouvoir présidentiel étant ici l'élection par le Parlement, le détenteur de ce pouvoir ne peut rien être qu'une créature du Parlement et comme tel dans l'impossibilité d'user librement des droits que lui accorde la Constitution.

Pour éviter cet écueil, il convient que le détenteur de la puissance exécutive tienne son pouvoir de la même autorité, supérieure aux deux organes, que le Parlement : du peuple souverain. C'est à cette seule condition que le chef de l'Etat pourra faire un usage libre et selon sa conscience des pouvoirs qu'il tient de la Constitution, à savoir le droit de former le gouvernement et le droit de dissoudre le Parlement.

D'une part, en effet, est réservée au chef de l'Etat l'initiative de former le gouvernement de façon indépendante et libre, quoiqu'en s'inspirant de la tendance politique du Parlement. D'autre part du droit de critique, attribut naturel du Parlement, découle pour celui-ci le droit de déterminer la politique générale du gouvernement. Si les volontés concurrentes des pouvoirs exécutif et législatif ne concordent pas, un conflit en résulte qui dans les régimes parlementaires inauthentiques conduit à une solution de force, l'organe dont les pouvoirs sont supérieurs, le Parlement, tranchant à son profit même le conflit en faisant prévaloir ses préférences personnelles. Un tel dénouement doit rester étranger au régime parlementaire authentique. Ici le soin de trancher le conflit est confié à une instance supérieure. C'est l'auteur même de ces deux pouvoirs, le peuple souverain qui dans

(1) Redslob, *Die parlamentarische Regierung*, p. 3 et suiv.

ce conflit prononcera le droit. Et c'est au chef de l'Etat qu'il incombe de faire appel à son arbitrage en dissolvant le Parlement en conflit avec lui.

Si le peuple renouvelle sa confiance à la représentation parlementaire, le gouvernement formé par le chef de l'Etat est de ce fait implicitement condamné et devra se retirer pour être remplacé par un autre répondant mieux aux aspirations populaires affirmées dans le nouveau Parlement. Si les nouvelles élections en faveur du gouvernement montrent que le peuple a désavoué le précédent Parlement, la composition de la nouvelle représentation populaire en accord avec la politique du gouvernement sera pour ce dernier le gage de son maintien. Et cette procédure vaut non seulement pour tous les conflits opposant de manière générale le Parlement et le gouvernement, mais aussi pour tous les cas d'espèce où sur une question particulière s'affrontent le chef de l'Etat et son gouvernement d'une part, le Parlement de l'autre. Le referendum permettra alors au chef de l'Etat de faire appel à l'arbitrage populaire sans avoir à dissoudre l'organe législatif.

D'autre part, en admettant que dans la crainte d'un succès du Parlement, le chef de l'Etat se refuse à en appeler au peuple, le Parlement peut cependant contraindre à sa propre dissolution le chef de l'Etat, par une tactique systématique d'opposition négative : rejet de tous projets de loi, refus de vote du budget, votes de méfiance renouvelés...

De l'ensemble de l'étude de Redslob, il résulte donc que dans ce mécanisme « le chef de l'Etat est un instrument de la souveraineté populaire. Il est le médiateur entre le corps électoral d'une part, et le Parlement, le ministère de l'autre. Son rôle consiste à remplacer le gouvernement qui se met en opposition avec le peuple, ou bien à le renforcer par une dissolution quand l'Assemblée représentative est en défaut ».

Tel est le système que Preuss entendait réaliser dans la Constitution de Weimar, et cette tendance se dégage nettement de son projet qui servit de base aux travaux de l'Assemblée.

Preuss y propose tout d'abord à la place de l'élection indi-

recte par le Parlement d'usage en France l'élection directe du Reichspräsidenten par le peuple (art. 58 du projet), afin que le chef de l'Etat soit soustrait à la dépendance morale et pratique du Parlement. A l'encontre de l'Amérique, la durée de ses fonctions doit être, comme en France, de sept ans, l'autorité du Président étant de ce fait renforcée à l'encontre du Parlement qui ne reste au plus que quatre ans en fonctions (art. 67). D'autre part, Preuss s'efforce de garantir au chef de l'Etat allemand une situation analogue à celle du monarque anglais. Comme ce dernier, il peut, par le droit de dissolution, pratiquer l'appel au peuple, et d'autre part l'institution du referendum, empruntée au droit public suisse, lui permet, dans la mesure du possible, de différer ou d'éviter la dissolution du Parlement (art. 8).

Le projet de Preuss prévoit d'ailleurs des limitations aux pouvoirs du Président, devant l'empêcher de faire de ses pouvoirs un usage non conforme à leur esprit ; les limitations découlent en particulier du caractère parlementaire de la Constitution, affirmé solennellement par la proposition fondamentale qui fait dépendre de la confiance du Parlement le cabinet formé par le Président du Reich (art. 69-70).

CHAPITRE II

La situation du Président du Reich.

Dans la Constitution allemande du 11 août 1919, deux grandes figures occupent dans l'organisation de l'Etat la place principale : le Président du Reich et le Parlement, nantis chacun de pouvoirs complémentaires, dont la limitation même, résultant de leur collaboration nécessaire dans l'exercice de la puissance publique, assure l'équilibre qu'implique une conception normale du régime parlementaire. Le régime parlementaire ainsi compris implique une séparation des pouvoirs, en ce sens que les pouvoirs sont partagés entre les organes suprêmes, de telle façon que l'on ne puisse fonctionner sans la collaboration de l'autre.

Avant donc que d'étudier le développement et l'évolution de la vie politique allemande en fonction de la part qu'y prend le Président du Reich, il convient ici de caractériser dans leurs rapports de dépendance réciproque et leurs possibilités d'influence mutuelle, les deux organes en présence dont l'évolution ultérieure en des sens opposés dominera toute la politique du Reich républicain.

A) Le Président du Reich.

Le Président du Reich, par sa base plébiscitaire, sa qualité unique et son mandat d'une durée supérieure à celle du parlement, symbolise l'unité de la nation et la permanence de ses intérêts supérieurs, dans la représentation et la défense desquels doivent disparaître toutes les divisions de classes et de partis. Représentant unique de la volonté générale, alors que cette même volonté est incarnée dans le Reichstag, par des partis nombreux et d'opinions différentes,

le Président du Reich doit jouir d'une autorité égale à celle du Reichstag en tant qu'institution et supérieure à celle des groupes le composant. Par son essence même, le Président du Reich constitue donc un pouvoir neutre au service direct de la volonté populaire.

Conformément à l'art. 41 RV, le Président est élu par le peuple allemand tout entier. La durée de ses fonctions est de sept ans, sa réélection admise par l'article 43, § 1, RV. Ainsi, de même que le Parlement, le Président du Reich reçoit directement du « porteur de la souveraineté », du peuple souverain, la plénitude de ses pouvoirs, et partage avec le premier la tâche de faire passer à l'état d'actes politiques la volonté de son mandataire.

Au même titre donc que le Reichstag, le Président du Reich est la forme élémentaire d'expression de la volonté démocratique (1).

En tant qu'organe de contrôle à l'encontre du Reichstag, cette nature plébiscitaire du Président du Reich est d'une importance toute spéciale, car l'élection par le peuple est la condition nécessaire et suffisante qui assure au Président du Reich une situation de droit lui garantissant l'indépendance nécessaire dans l'exercice de sa charge. Il faut d'ailleurs marquer tout aussitôt que cette indépendance dépend de la personnalité même de son titulaire et de la volonté plus ou moins grande qui sera la sienne, de faire respecter ses droits par le Parlement.

Les droits du Président du Reich peuvent se répartir entre deux grandes catégories : droits de contrôle à l'encontre du Parlement et droits de collaboration avec ce Parlement.

Les droits de contrôle du Président du Reich procèdent de ce principe qu'il est le correcteur nécessaire dans le cas d'une déviation de la volonté parlementaire, par rapport à la volonté populaire. Dans un tel cas, le Président du Reich doit intervenir pour rétablir l'harmonie nécessaire entre la représentation populaire et le porteur de la souveraineté.

Le premier de ces moyens, et le seul qui sera employé, c'est la dissolution de la représentation populaire (art. 25,

(1) V. Heuss, *Volk und Staat*, p. 76.

RV). Cette dissolution pourra intervenir dans chaque cas où le Président estime que l'harmonie nécessaire entre le peuple et sa représentation a été détruite par l'évolution d'un des deux facteurs, soit qu'une orientation politique nouvelle se dessine dans le corps électoral et qui paraisse devoir l'emporter, soit que le Reichstag, sur une question d'espèce, adopte une attitude que le Président juge contraire aux intérêts du peuple lui-même. Et dans le premier cas il convient de marquer que la durée plus grande des fonctions du Président, la vie normale du Reichstag n'étant que de quatre ans, lui permet plus sûrement de décider quand une dissolution est nécessaire pour éviter au Parlement d'évoluer vers un état de stabilité en opposition avec le dynamisme de la volonté populaire.

La dissolution du Reichstag pourra également intervenir lorsque ses dissensions lui interdisent la formation d'une majorité stable de gouvernement et donc de se faire dans cette question primordiale l'interprète de la volonté populaire. Selon les circonstances la dissolution d'un Reichstag en accord même avec le peuple du Reich pourra encore intervenir lorsqu'il s'agira de décider sur une question d'une importance toute particulière pour la nation dans son ensemble et apparue postérieurement à l'élection du dernier Reichstag (1).

Pour éviter tout abus, la Constitution spécifie que la dissolution ne pourra avoir lieu qu'une fois pour le même motif. Ainsi que l'exprimait Preuss : « Le Président du Reich et le gouvernement du Reich ne doivent pas avoir la possibilité de chercher par des dissolutions sans cesse répétées sur la même question à rendre peu à peu incapables de volonté le corps électoral et le Reichstag. Par la dissolution est introduit l'appel aux électeurs. Leur jugement est définitif. Dans la même question, aucun nouvel appel ne doit pouvoir être introduit. » En réalité il s'agissait pour les Constituants d'éviter par cette disposition une réapparition de la période des conflits entre Reichstag et gouvernement, telle que la connut l'Empire de Bismarck.

(1) Pohl, *Die Auflösung des Reichstags*, p. 13.

Ainsi conçue, la dissolution ne témoigne en rien d'une atteinte à la volonté populaire, qui lui demande d'exprimer librement sa volonté. Elle confirme de la manière la plus stricte l'axiome fondamental de la Constitution du Reich républicain plaçant dans le peuple la source de tout pouvoir.

C'est essentiellement dans une république un correctif indispensable de la séparation des pouvoirs, étant donnée la tendance révélée par l'expérience du Parlement à tout ramener à lui et se libérant de sa base populaire à se considérer comme une entité autonome susceptible d'exercer dans l'Etat un pouvoir despotique.

Outre la dissolution du Reichstag, la Constitution donne encore au Président d'autres possibilités d'en appeler au peuple appelé à trancher en tant qu'instance souveraine les difficultés qui dans certaines circonstances peuvent s'élever sur des questions d'espèce entre les divers organes supérieurs de l'Etat.

Conformément à l'article 76 RV, le Président peut tout d'abord, dans le délai d'un mois, appeler le peuple à se prononcer sur toute loi votée par le Reichstag lorsqu'il le juge nécessaire. D'autre part, si l'article 18, §. 2. confère au Reichstag le pouvoir législatif, la représentation des pays, le Reichsrat, peut cependant intervenir s'il a sur la question un avis différent, et ce veto, qui quoique dépourvu de valeur définitive oblige le Reichstag à remettre la loi en discussion, peut entraîner dans certaines circonstances l'intervention du Président du Reich (art. 74). Si le Reichstag ne se convertit pas aux avis du Reichsrat et vote à nouveau le projet primitif, deux hypothèses sont à distinguer :

a) Le Reichstag revote la loi à la majorité qualifiée des deux tiers ;

b) Le Reichstag revote la loi à la majorité simple. Dans le premier cas, cette majorité renforcée a raison du veto du Reichsrat simplement suspensif. Mais pour sauvegarder les intérêts fédéraux, le Président d'Empire peut intervenir, et avant de promulguer la loi, en appeler au peuple par le referendum.

Dans le second cas, la résistance du Reichsrat l'emporte

et la loi tombe, sauf intervention du Président provoquant un referendum dans une procédure analogue.

Enfin, si la Constitution de Weimar prévoit aussi l'initiative populaire sur un projet de loi rédigé (art. 73), elle soumet dans certains cas, et en des matières particulièrement importantes, l'exercice de ce droit au consentement du Président. Le § 4 de l'article 73 spécifie en effet que seul le Président du Reich peut autoriser le peuple à se prononcer directement sur les dépenses publiques, les questions de budget et de traitements.

La collaboration du chef de l'Etat au gouvernement du Reich est établie par l'art. 53 RV dans les termes suivants : « Le chancelier du Reich et, sur sa proposition, les ministres du Reich sont nommés et renvoyés par le Président du Reich. »

Ici, dans l'intention de la Constitution, le Président du Reich doit former le « pôle calme » dans la vie politique du Reich ; il est l'élément de stabilité nécessaire dans le changement des ministères à l'encontre desquels il exerce, en s'inspirant des intérêts permanents de la nation, le droit de nomination et de renvoi.

Dans le choix du chancelier et en accord avec lui des ministres, le Président est libre par définition : « La nomination du chancelier et en accord avec lui des autres membres du gouvernement est la plus importante des fonctions indépendantes du Président du Reich. Ici, avant tout, il a à prouver sa qualité politique de chef (1). » Son influence personnelle est en cette matière le facteur déterminant. « Cette compétence ne doit pas être un acte formel, mais une combinaison de forces politiques nombreuses et diverses, une combinaison qui exige expérience, habileté et réflexion (2). »

Sans doute l'article en question limite-t-il au seul chancelier la liberté de choix du Président du Reich. C'est à la personnalité distinguée par le Président qu'il incombe de choisir ses collaborateurs, et le Président ne peut qu'approu-

(1) Preuss, *Denkschrift*, p. 27.

(2) Redslob, *op. cit.*, p. 150.

ver ou repousser ce choix du chancelier sans se substituer à lui. Cependant, il ne faut pas voir là une limitation réelle à la liberté du Président. Les auteurs de la Constitution ont pensé que la libre désignation du chancelier devait suffire au Président pour orienter la formation du cabinet dans le sens politique et technique qu'il juge désirable. D'autre part, le fait pour le chancelier d'avoir à choisir lui-même ses collaborateurs permet une collaboration plus souple avec le Parlement auquel en général appartiendra le chancelier et donc une formation plus rapide du gouvernement.

Au surplus, il est à remarquer que le chancelier n'a aucun moyen d'imposer ses préférences personnelles au chef de l'Etat. S'il se refuse à former le ministère dans le sens désiré par le Président, rien n'est plus facile à ce dernier que de choisir un autre chancelier après s'être assuré qu'il ne fera pas obstacle à ses désirs. Ainsi l'article 53 garantit au Président du Reich une situation d'une importance toute particulière dans la formation du gouvernement. Comme l'écrit Binding (1) relativement aux dispositions analogues du projet de Preuss : « Ces dispositions (art. 53, 73) appartiennent à la partie la plus remarquable du projet. Elles reposent sur la pensée que le titulaire de cette fonction ne doit pas être un figurant, mais conformément à la Constitution une personnalité appelée par son activité à intervenir de manière énergique dans le domaine du droit public comme dans celui de la politique. »

Enfin, il faut parmi les compétences réglementaires du Président du Reich noter celle que met à sa disposition l'article 48 RV qui lui permet non seulement d'intervenir avec le concours de la force armée contre le pays qui ne remplirait pas ses obligations envers le Reich, mais encore de prendre toutes mesures nécessaires pour le rétablissement de l'ordre et de la sûreté publique gravement troublés ou menacés sur le territoire du Reich.

Ces mesures sont sans doute limitées à la durée du trouble ou de la menace et d'autre part immédiatement abrogeables sur la demande du Reichstag, celui-ci conservant son droit

(1) *Die staatsrechtliche Verwandlung des deutschen Reichs*, p. 45.

de contrôle. Cependant ce pouvoir dictatorial qui s'étend sur tout le domaine de la législation simple à l'exception de la législation constitutionnelle connaîtra dans les dernières années de la République de Weimar une extension aboutissant à la négation de fait de ses principes même.

B) *Le Reichstag.*

Il est la représentation du peuple allemand dans ses classes et dans ses partis et de leurs intérêts particuliers. Exprimant dans les résolutions que prend sa majorité la volonté générale, il lui appartient de veiller à ce qu'aucun organe du Reich n'essaie de se soustraire aux volontés de cette majorité.

Et ce droit de contrôle se marque particulièrement dans les rapports entre le Reichstag et le Président du Reich. Conformément à l'article 43, § 2, le Reichstag peut suspendre, à la majorité des deux tiers, le Président du Reich et demander au peuple par voie de referendum de prononcer sa destitution. Ainsi doit être garantie par cette disposition l'harmonie entre le Président du Reich et le peuple qu'il représente immédiatement. Au surplus, le rejet par le peuple de cette proposition étant à interpréter comme une affirmation renouvelée de sa confiance dans le chef de l'Etat et un désaveu de l'initiative du Reichstag, entraîne simultanément la réélection du premier et la dissolution automatique du second.

A côté de cette responsabilité politique du chef de l'Etat intervient, à la différence de l'exemple anglais, une responsabilité juridique qui diminue sous ce rapport la situation du Président et la ramène à celle des ministres. D'après l'article 59, en effet, le Président est de même que le chancelier et les ministres du Reich justiciable de la Haute Cour de justice du Reich, pour violation de la Constitution dans l'exercice de ses fonctions. Par cette disposition, le Président du Reich est empêché de se ménager sous le palladium de son inviolabilité un régime d'autorité personnelle, en opposition avec les principes démocratiques de la République de Weimar.

D'autre part, dans le Reichstag réside le centre de gravité du système parlementaire qui trouve son expression dans l'article 54 : « Le chancelier et les ministres du Reich ont besoin pour la conduite de leurs affaires de la confiance du Reichstag ; chacun d'eux doit se retirer quand cette confiance lui est retirée par un vote exprès. »

Par cette disposition, la nouvelle Constitution revient au système qui fut créé le 20 octobre par l'introduction du système parlementaire dans l'ancienne Constitution impériale. Toutefois, on se contenta alors de déclarer que le chancelier et les ministres nécessitaient dans leurs fonctions la confiance du Reichstag, tandis que la conséquence implicite de leur retrait nécessaire quand cette confiance leur est retirée, n'a trouvé son expression formelle que dans l'article 54.

L'article 50 donne au Reichstag sur l'activité du Président un moyen de contrôle très fort qui spécifie : « Toutes les ordonnances et décrets du Président du Reich également dans le domaine de la force armée ont besoin pour leur validité du contreseing du chancelier ou du ministre compétent. Par le contreseing en est endossée la responsabilité. »

Cette exigence constitutionnelle du contreseing ministériel est nécessaire, étant donnée l'indépendance fondamentale du chef de l'Etat par rapport au Parlement. Il était donc nécessaire en vue d'éviter un régime de dictature présidentielle de reporter sur le ministre qui les contresigne la responsabilité du Président du Reich à l'occasion de ses ordonnances et décrets. Par son contreseing, le ministre intéressé approuve de façon implicite l'acte en question et en endosse la responsabilité devant le Parlement. Aussi, conscient de cette responsabilité, se refusera-t-il à contresigner l'acte du Président dont il pense qu'il ne sera pas approuvé par le Reichstag.

Le lien entre ces deux organes supérieurs de l'Etat est formé par le gouvernement du Reich composé du chancelier et des ministres. C'est en quelque manière la zone neutre dans laquelle doivent se développer et interférer les pouvoirs respectifs du Président du Reich et du Reichstag. Dans sa formation et son activité le gouvernement constitue le moyen

et la fin de la collaboration équilibrée des deux organes supérieurs du Reich. Dans sa chute — vote de méfiance du Reichstag ou renvoi par le Président — se manifestent les droits de contrôle respectifs des deux organes en présence dont l'exercice doit rétablir l'équilibre compromis ou détruit à son profit par l'un des deux pouvoirs. D'une part, en effet, le gouvernement dépend dans son existence de la confiance du Reichstag. Mais d'autre part le lien de dépendance entre le gouvernement et le Président n'est pas moins important, bien qu'à première vue l'exigence pour tous les actes du Président du contreseing ministériel paraisse être l'affirmation implicite du contrôle médiat du Reichstag sur son activité. Mais le droit si important, pour sa fonction indépendante, de nommer et de renvoyer le chancelier et sur sa proposition les ministres du Reich, permet toujours au Président de se défendre contre une limitation indirecte de ses droits que par la voie détournée de l'article 50 pourrait tenter de lui imposer un chancelier inféodé au Reichstag, rendant ainsi sa situation dépendante d'une volonté étrangère.

Partageant avec le Président du Reich l'exercice du pouvoir exécutif, le gouvernement du Reich, par sa situation intermédiaire entre le chef de l'Etat et le Parlement, évite ainsi au système de Weimar tous les inconvénients d'une stricte application du principe de la séparation des pouvoirs tels qu'ils se manifestent en Amérique.

Et en conséquence de ce strict contrôle et de cette responsabilité générale, il a paru sans danger aux auteurs de la Constitution d'accorder au gouvernement du Reich, non point un nombre limité de compétences parmi les plus importantes, mais la foule présumée illimitée de toutes les tâches susceptibles de lui incomber (1).

D'autre part, malgré leur importance, les compétences que la Constitution reconnaît au Président du Reich ne lui appartiennent pas en propre dans leur exercice qui doit s'exercer en contact constant avec le gouvernement appelé par lui à la vie (2).

(1) Giese, *Deutsches Staatsrecht*, p. 145.

(2) Thoma, *Die rechtliche Ordnung der parlamentarischen Regierung* Hdbuch des deut. Staatsrechts. B. I.

Cette caractéristique des rapports de droit entre les deux instances supérieures du Reich dont le phénomène le plus frappant réside dans ce système de contrepoids et de prérogatives de contrôle réciproques qui doivent assurer la solution automatique de tout différend entre le Président du Reich et le Reichstag, ne se marque pas seulement dans la vie normale elle-même du gouvernement du Reich. Certes, dans cette matière, ce système est appelé à jouer de manière constante, puisqu'il prétend faire du gouvernement du Reich le moyen terme entre deux facteurs différents de volonté. Mais lorsqu'un trouble ou une menace de trouble compromet cet ordre préétabli, là encore les compétences réparties par les auteurs de Weimar entre le Reichstag et le Président du Reich doivent assurer un prompt rétablissement de l'équilibre sans jamais pouvoir outrepasser leur but. Que le Reichstag agisse à l'encontre des intérêts de la nation ou se révèle incapable de remplir ses tâches, et le Président du Reich le dissoudra ; mais que le Président abuse de ce droit par des dissolutions répétées pour le même motif ou non justifiées, et le Reichstag en appellera au *Staatsgerichtshof*. Si, d'autre part, le Parlement peut demander au peuple la déposition du Président, celui-ci à son tour peut toujours en appeler au peuple d'une loi votée par le Reichstag.

Cependant, le texte constitutionnel n'a pas sanctionné le système d'équilibre réciproque de manière stricte en en faisant un principe de droit public destiné à présider la formation du gouvernement au même titre que les autres dispositions constitutionnelles traitant de cet objet. Plutôt que de préciser strictement le jeu de ces divers articles, les auteurs de Weimar ont préféré laisser à la pratique constitutionnelle le soin d'adapter à la vie politique le mécanisme constitutionnel. Ainsi devait être assurée à une constitution forgée de toutes pièces en dehors de toute tradition et de toute expérience politique une certaine souplesse d'adaptation aux réalités politiques qu'elle avait pour objet de régler.

Il en résulte que d'une part le rapport entre le Parlement et le gouvernement (cabinet et Président du Reich) est conçu comme un rapport d'interdépendance stricte, et d'autre part,

selon l'expression de Preuss, ce même rapport doit être élastique. Le résultat en est que coexistent dans la Constitution touchant la formation du gouvernement des articles (52, 53, 54...) de valeur absolue égale, mais dont la valeur relative dans les diverses combinaisons auxquelles ils sont appelés à prendre part est laissée dans l'indécision. Or, étant donné le caractère contradictoire de ces articles, leur valeur relative dans l'hypothèse de leur concours ne saurait être envisagée comme égale ; certaines dispositions de la Constitution devront donc nécessairement, dans la formation de tout gouvernement, l'emporter sur les autres.

C'est en partant de ce fait que Schmitt distingue (1) dans la Constitution de Weimar quatre possibilités différentes de systèmes de gouvernement, selon que la constitution du gouvernement s'inspirera de certains articles à l'exclusion des autres dispositions relatives au même objet.

I. — *Système parlementaire strict. Articles 50, 54, 59 RV.*

Le seul gouvernement peut exercer les droits que lui reconnaît la Constitution qui jouit de la confiance du Reichstag (art. 54). Le gouvernement est donc placé dans la dépendance immédiate du Parlement. Le droit de contrôle du Reichstag le fait maître de l'existence du cabinet (art. 54(6)). De ce fait, le cabinet, dans son activité, doit s'attacher à ne pas perdre la confiance du Reichstag en le heurtant dans son esprit. Or, d'autre part, l'activité du Président du Reich est liée à l'exigence du *contreseing* ministériel (art. 50), *contreseing* qui fait endosser au ministre intéressé ou au chancelier la responsabilité devant le Reichstag de l'acte présidentiel. Ne seront donc *contresignés* que les actes du Président pour lesquels le ministre intéressé est assuré de l'assentiment du Parlement. Toute initiative personnelle susceptible de heurter ce dernier est donc pratiquement interdite au Président de même qu'au cabinet. Ainsi, de même que le cabinet, le chef de l'Etat de manière médiate tombe dans la dépendance de la représentation populaire.

(1) *Verfassungstehre*, p. 340 et suiv.

Cette situation éminente du Parlement est d'ailleurs implicitement confirmée par l'article 59 RV qui lui donne les moyens de contrôle les plus énergiques sur le chef de l'Etat et le cabinet, le premier pouvant être déposé par l'appel au peuple, et tous deux étant, dans le cas d'une violation de la Constitution, justiciables du tribunal d'empire.

II. — *Système du premier ministre. Articles 53, 55, 56, 58 RV.*

Le droit de nomination du Président, de même que pratiquement le droit d'intervention des fractions dans la formation du gouvernement, s'arrête au chancelier (art. 53 RV). C'est au seul chancelier qu'il appartient de choisir ses collaborateurs sur la base d'un programme arrêté par lui. Ainsi la formation du ministère et son œuvre propre doivent être dégagés de toute influence étrangère.

De même à l'intérieur du cabinet formé par lui, une situation supérieure est assurée au chancelier par la Constitution (art. 55 RV) et cette situation éminente s'affirme encore dans son droit exclusif à fixer les lignes générales de la politique, ainsi qu'en dispose l'article 56 RV qui lui remet ainsi la direction supérieure sur toute la vie publique du Reich. Ce droit du chancelier n'est pas en effet borné aux limites étroites du cabinet lui-même. S'il s'impose en premier lieu dans les rapports du chancelier avec ses ministres, il conserve toute sa valeur à l'encontre des deux autres instances supérieures du Reich : le Président et le Parlement. Le Reichstag ne peut qu'approuver ou condamner la politique du chancelier ; il n'a aucun droit à y participer. Et à l'encontre du Président, le chancelier fait figure de chef politique car sa responsabilité parlementaire est directe tandis que celle du Président n'est mise en jeu que de manière médiate par l'appel au peuple.

Au chancelier est donc assuré dans le gouvernement du Reich un rôle de chef responsable, et cette qualité unique est renforcée encore par l'article 58 qui lui donne voix prépondérante en cas de partage égal des opinions à l'intérieur du Cabinet.

III. — *Système du cabinet. Articles 53, 54, 57, 58 RV.*

Le gouvernement de cabinet repose sur le principe de la collégialité ; ce principe trouve en premier lieu son expression dans l'article 53 qui remet au Président du Reich de même que celle des ministres la nomination du chancelier. Il est confirmé par l'article 54 qui n'assure pas de différence entre le chancelier et les ministres en ce qui concerne leur responsabilité devant le Reichstag dont le vote de méfiance peut atteindre le cabinet tout entier.

Cette possibilité de gouvernement collégial est d'ailleurs établie avec toutes ses modalités dans l'article 57 spécifiant que tous les projets de lois ainsi que toutes les affaires pour lesquelles il en est disposé ainsi par la Constitution ou les lois, de même que toutes les divergences d'opinion intéressant le domaine de plusieurs ministres doivent être soumises au cabinet du Reich. L'activité particulière de chacun de ses membres est donc subordonnée à celle du cabinet tout entier. Et ce principe est confirmé par le fait que les résolutions du cabinet doivent être prises à la majorité des voix. La prépondérance accordée au chancelier en cas de partage égal des voix ne fait que consacrer sa situation de *primus inter pares* dans l'organisme collégial.

IV. — *Système présidentiel. Articles 25, 41, 53, 73 RV.*

L'article 41 RV remettant au peuple l'élection du Président du Reich fait de celui-ci une instance égale en autorité et en valeur au Reichstag. Par delà les cadres et les bornes de l'organisation et de la bureaucratie de partis, le président groupe sur lui les suffrages de la nation en tant qu'homme de confiance du peuple du Reich et non en tant que partisan.

Il en découle que le Président doit être envisagé comme un chef politique et que ses importantes prérogatives de gouvernement ne doivent pas être dépouillées de cette valeur particulière. Et cette valeur politique elle-même se marque par la participation à la vie publique du Reich que lui assurent ses droits.

La qualité de représentant direct de la volonté populaire lui permet non seulement de dissoudre le Reichstag (art. 75), mais encore d'en appeler directement au peuple aux fins de contrôle de l'activité de ce même Reichstag (art. 76).

De même dans les conflits qui opposent la représentation populaire à celle des pays, il est appelé de par sa qualité plébiscitaire à se prononcer souverainement en soumettant le conflit au peuple du Reich,

En partant du même point de vue de la plasticité des dispositions constitutionnelles et de leurs possibilités de développement dans des sens opposés, un autre auteur (1) a de manière plus générale distingué trois tendances possibles d'évolution dans la structure même de l'Etat :

1^o Régime parlementaire, tel qu'il est voulu par les constituants de Weimar, c'est-à-dire caractérisé par la participation égale en valeur de deux instances supérieures de même origine et qui par leurs pouvoirs égaux et de sens opposés doivent assurer l'équilibre nécessaire ;

2^o Régime de démocratie directe. Le peuple, en tant que source de toute autorité, y exerce à la fois le pouvoir législatif, en vertu des dispositions constitutionnelles relatives au referendum et à l'initiative populaire sur projet formulé et du droit souverain de contrôle sur les organes supérieurs de l'Etat (Président et Parlement) ;

3^o Régime dictatorial, qui pourrait être désigné aussi du nom de régime présidentiel pur et qui s'appuie sur les pouvoirs exorbitants du chef de l'Etat en matière de gouvernement et en particulier sur l'article 25 qui lui permet de dissoudre la représentation populaire et l'article 48 qui l'autorise à se substituer à cette dernière dans l'exercice du pouvoir législatif.

Dans cette collaboration nécessaire entre le Président du Reich et le Parlement dans la formation du gouvernement, sur la base des articles 53 et 54 RV, réside tout le problème que nous nous proposons d'étudier ici dans les solutions que lui ont données la pratique de la doctrine, la vie politique et la théorie constitutionnelle.

(1) Hatscheck, *Deutsches Staatsrecht*, p. 39 et suiv.

Dans quel ordre préétabli doivent en effet concourir ces deux facteurs à la formation du gouvernement et quel champ d'action est réservé à chacun.

Pas plus que sa préhistoire le double texte de la Constitution n'apporte de lumière dans cette question de savoir comment dans la pratique doivent être conçus ces rapports entre les deux exponents du peuple souverain, le Reichstag et le Président du Reich ?

La question est de savoir si ce droit de nomination et de renvoi du Président du Reich est un droit autonome dans ses applications ou bien une compétence liée, en conséquence des articles 51 et 54. Il s'agit d'établir quel est le représentant de la puissance publique qui se trouve derrière le gouvernement : le Parlement avec la volonté de la majorité du moment ou le Président en tant que porteur indépendant de la puissance publique, ou encore ces deux organes ensemble dans un état d'équilibre parfait. Et alors dans l'hypothèse inéluctable d'un conflit entre les deux facteurs, dans lequel réside donc la fonction de force supérieure ?

Sans doute, lorsque le parti de gouvernement et le Président tirent leur pouvoir d'une double et forte majorité, la question est de peu d'intérêt car les frictions entre les deux facteurs en présence seront rares. Au contraire, cette question aura une importance de premier plan quand une majorité de coalition rencontrera des difficultés sensibles et ne groupera derrière elle qu'une fraction de la majorité présidentielle. La lutte d'influence entre les deux facteurs pourra alors prendre une acuité sans précédent.

PREMIÈRE PARTIE

Les cabinets parlementaires.

Nous venons de voir que le caractère essentiel du système de gouvernement sanctionné par la Constitution allemande du 11 novembre 1919 réside dans l'établissement de deux organes qui de même origine sont égaux en pouvoirs et dont les droits respectifs doivent permettre entre le Président et le Parlement le maintien d'un équilibre sans cesse renouvelé qui seul permet à un parlementarisme authentique de se développer.

La formation du gouvernement est dans ce système le régulateur grâce auquel doit toujours se rétablir le rapport d'équilibre entre les deux pouvoirs en présence. Les compétences dévolues à chacun de ces pouvoirs et destinées à assurer leur constante collaboration doivent permettre en effet au pouvoir lésé par les empiétements de l'autre de le ramener dans les limites que lui assigne la Constitution.

Pour ingénieux que soit ce système, les articles 53 et 54 qui le sanctionnèrent ne sont pas sans trahir une certaine dissonance. L'introduction côte à côte dans la Constitution de ces deux propositions absolues et posant deux principes qui s'excluent réciproquement ne pouvait guère conduire aussi aisément que l'imaginaient complaisamment les auteurs de la Constitution à la collaboration étroite du Parlement et du Président. A cette conception statique de la formation du gouvernement, la vie politique devait substituer un système dynamique marqué par la tendance, affirmé dans chaque nouvelle formation de gouvernement, de chaque organe à étendre ses pouvoirs au détriment de l'autre à la faveur de circonstances contingentes de temps et de fait.

I^{re} SECTION
LA PRÉSIDENTENCE EBERT (1919-1925).

CHAPITRE PREMIER

La vie politique.

CABINET SCHEIDEMANN (15 février 1919-20 juin 1919).
(Coalition de Weimar.)

La formation de ce premier cabinet du nouvel Empire suit presque immédiatement l'élection le 11 février d'Ebert (SPD) comme Président provisoire de la République allemande.

Le même jour la composition du cabinet était déjà fixée dans ses grandes lignes. En effet, dès le 9 février, la question de la formation du gouvernement avait été déjà agitée parallèlement à celle de l'élection à la Présidence, par les diverses fractions de l'Assemblée nationale, tout au moins en ce qui concernait la chancellerie et les principaux ministères (1).

Aussi lorsque le 12 février le Président Ebert chargea officiellement le député Scheidemann (SPD) de former le gouvernement, cette mission fut rapidement menée à bien et le 15 février la composition du ministère était ainsi fixée entre Ebert et Scheidemann : 7 sociaux démocrates, 3 démocrates et 3 membres du centre catholique. Il constituait donc un comité des plus forts partis du Parlement, avec prééminence du parti le plus puissant (coalition de Weimar).

(1) Wertheimer, *Der Einfluss des RP auf der Gestaltung der Regierung*, p. 36.

La formation de ce ministère s'est donc effectuée sans participation aucune du Président du Reich. Ce sont les fractions du Reichstag qui discutèrent entre elles de la participation éventuelle du gouvernement, dont le chancelier lui-même dut son poste à la confiance des fractions et non à celle du chef de l'Etat. La répartition elle-même des ministères s'effectua simplement en fonction de l'importance numérique des diverses fractions en concours : le choix et la nomination par le Président de Scheidemann ne sont donc que des actes purement formels.

CABINET BAUER (5 octobre 1919-20 mars 1920).

(Social-démocratie et Centre.)

Au milieu de juin le cabinet Scheidemann se trouva placé devant le problème de l'acceptation ou du rejet du traité de Versailles.

Dans le Parlement la majorité de la social-démocratie se déclarait pour l'acceptation du traité. Le centre demandait seulement que des atténuations lui soient apportées. Mais tout en souscrivant à cette demande le parti socialiste ne voulait pas en faire dépendre l'acceptation du traité. D'autre part le parti démocrate et ses représentants dans le cabinet se prononçaient pour le rejet. En opposition avec les autres partis du gouvernement la fraction démocrate ne pouvait donc continuer à y participer (1).

En conséquence, le cabinet démissionna le 20 juin 1919.

Immédiatement après son retrait commencèrent les négociations entre le Président du Reich et les chefs des diverses fractions parlementaires. La mission de former le gouvernement fut confiée au député Bauer (SPD).

Le Président se rencontra le 21 avec les ministres éventuels mais sans résultats positifs. Sur la proposition de Bauer, les partis déterminés à soutenir le gouvernement se réunirent alors en conférence hors la présence du Président. Cette

(1) Horkenbach, B. 1, *Zwölf Jahre demokratische Republik* 20 Juni.

conférence se termina par un accord posant les principales lignes de la formation du futur gouvernement. La nomination des membres en fut faite par le Président le 3 octobre suivant (SD et centre catholique).

Ici le Président a sans doute fait usage de son droit de nomination du chancelier, mais d'autre part la décision dernière a exclusivement appartenu aux partis, le Président ayant été délibérément exclu de leurs conversations. Cependant le choix de Bauer comme chancelier n'était pas totalement dépourvu de valeur politique (1), ce dernier était en effet une personnalité assez terne et sans doute le Président du Reich estima que ce choix était moins susceptible d'entraîner une accentuation de l'opposition radicale de gauche dont l'appui était nécessaire, qu'un cabinet Noske par exemple vers lequel inclinait plutôt la fraction socialiste.

Son initiative n'en demeure pas moins presque négligeable puisque la formation du cabinet fut l'œuvre des partis et non du chancelier choisi par lui.

DEUXIÈME CABINET BAUER (3 octobre 1919- 26 mars 1920).

(Coalition de Weimar.)

Le traité de Versailles ayant été ratifié par le Reichstag le 22 juin 1919, aucune raison ne subsistait plus pour le parti démocrate de se tenir encore à l'écart du gouvernement, alors que par sa tendance politique il constituait un lien naturel entre le centre et la social-démocratie.

Sa réintégration dans le gouvernement et les négociations à cet effet furent l'œuvre exclusive des partis de gouvernement qui en prirent l'initiative (2). L'union de principe fut affirmée dans une conférence interfractionnelle des trois partis le 20 septembre 1919. Après qu'il eut procédé à la nouvelle répartition des ministères, le Président du Reich fut

(1) Harder, *Die Praxis der Regierungsbildung im Reich*, p. 7.

(2) Wertheimer, *op. cit.*, p. 41.

informé des dispositions concordantes des partis et la confirmation par lui du remaniement ministériel eut lieu le 3 octobre.

Ce remaniement se caractérise donc essentiellement par la passivité absolue du Président du Reich. Passivité qu'explique la nature même de ce remaniement : l'assentiment du Président ne pouvait être mis en doute puisqu'il s'agissait de revenir à une combinaison à laquelle lui-même avait précédemment souscrit.

D'autre part, ce remaniement ne pouvait susciter de difficultés parlementaires, car une majorité détenait déjà le gouvernement, majorité dont l'extension était désirable mais non point urgente. Et l'accord de principe des partis eux-mêmes excluait la nécessité d'un facteur de conciliation placé au-dessus d'eux.

Ainsi se manifeste déjà le phénomène qui plus tard sera une constatation d'expérience et deviendra la loi régissant le développement de la puissance présidentielle, à savoir que l'influence du Président du Reich dans la formation du gouvernement ne se développe qu'à la faveur de l'intensité de la crise qu'engendre l'impuissance des partis à y réussir.

CABINET MULLER (20 mars 1920-10 juin 1920).

(Coalition de Weimar.)

Dans les mois de février et mars 1920, le cabinet Bauer subit une désagrégation progressive du fait de la démission successive des ministres de l'Economie, des Finances et de l'Intérieur.

Dans ces circonstances le parti démocrate demandait le retrait de ce qui restait du cabinet, afin de laisser le champ libre à une nouvelle formation ministérielle dont l'orientation politique et la composition auraient dépendu des circonstances actuelles auxquelles elle devait s'adapter. Mais le Président du Reich ne voulant pas courir le risque d'une période sans gouvernement immédiatement après le

putsch de Kapp, rejeta cette solution et entreprit lui-même le remaniement ministériel. Ce faisant, il avait l'intention de se maintenir si possible sur le terrain de la coalition de Weimar en conservant le chancelier et la majorité des ministres anciens. Mais ses efforts furent contrariés par les syndicats marxistes, qui menaient une dure campagne contre le ministre démocrate Schiffer. En conséquence, le parti démocrate refusa de participer au remaniement envisagé et de collaborer dans ce but avec le Président. Le cabinet Bauer décida alors de son retrait (20 juin).

Une première tentative, sous la pression des syndicats marxistes, de former un gouvernement des travailleurs composé de membres des partis socialiste, socialiste indépendant et des syndicats échoua sur l'opposition du Centre et des démocrates (1).

Immédiatement après on s'attendait, dans les sphères politiques, à ce que, suivant l'usage parlementaire ou soi-disant tel, le Président du Reich appelât au poste de chancelier le chef du parti qui avait contraint au retrait le précédent gouvernement. Ç'aurait donc été le syndicaliste Legien. Mais bien au contraire, le chef de l'Etat confia au socialiste majoritaire Müller la mission de former le nouveau gouvernement. Un jour plus tard, le 24 mars, le cabinet était formé sur la base de l'ancienne coalition sans autre intervention du Président.

Le choix de Müller par le Président du Reich témoignait d'un certain esprit politique en évitant à la fois de heurter les socialistes radicaux qui avaient amené la chute du précédent cabinet et en dissipant d'autre part les craintes des partis bourgeois, devant la menace d'une dictature des travailleurs que la formation d'un ministère Legien n'aurait pas manqué d'entraîner.

Ainsi, sans intervenir directement dans les détails de la formation du gouvernement, le Président put, par le seul choix comme chancelier d'un homme de sa confiance, donner au Cabinet une empreinte politique déterminée. Cette conduite du Président Ebert témoignait sinon d'un grand

(1) Harder, *op. cit.*, p. 9.

esprit d'initiative, tout au moins de sa modération en matière de politique intérieure.

CABINET FEHRENBACH (26 juin 1920-4 mai 1921).

D, SPD, DVP

Dans sa composition, le nouveau Reichstag du 6 juin présente de grandes différences avec l'Assemblée nationale. Les partis radicaux s'y étaient fortement accrus aux dépens des partis moyens. Et ce phénomène rendait d'autant plus difficile la formation, cependant de ce fait même nécessaire, d'un nouveau gouvernement. « Par leur attitude politique même, l'intégration dans le gouvernement (des partis radicaux) et par là même l'adoption intégrale d'un programme sur lequel ils n'entendent point transiger ne peut que rejeter dans une opposition déclarée les partis modérés. Et, d'autre part, les pertes éprouvées par ces derniers les empêchaient, même fermement unis, de constituer autre chose qu'un gouvernement de majorité (1). »

Il semble au point de vue théorique que l'autorité du Président ne pouvait que croître à la faveur de cette alternative. Cependant, si le chef de l'Etat paraît plus libre dans le choix du futur chancelier, puisque pouvant appeler à ce poste un modéré ou un radical de droite ou de gauche, il ne faut pas oublier que l'intransigeance même des partis radicaux imposait au Président d'en accepter les conditions. D'autre part, sa volonté devait être contrariée par celle des petits groupes négligeables dans des conditions politiques claires, mais dont l'appui peut être indispensable à un ministère de coalition pour lui assurer la majorité nécessaire.

Cette intransigeance des partis prétendant imposer au Président du Reich leurs seules conditions dans la formation du cabinet se traduisit immédiatement après la démission de Müller par les déclarations publiques de divers groupes, affirmant leur intention de ne pas collaborer à un

(1) Troschke, *Staatsoberhaupt und Regierungsbildung*, p. 80.

gouvernement dont certaines fractions ne seraient pas exclues, ou bien encore de porter un vote de défiance contre un gouvernement formé par telles et telles fractions.

L'évolution de cette crise peut être ainsi retracée chronologiquement (1), sans qu'à aucun moment le Président du Reich manifeste la moindre initiative.

8 juin. — Müller démissionne. Chargé par le Président du Reich de former le nouveau gouvernement, il se tourne vers le parti populiste (DVP), mais échoue dans sa tentative, ce parti se refusant à n'être qu'un « membre muet » dans le gouvernement.

9 juin. — Socialistes indépendants et nationaux allemands (DNP) déclarent que malgré leurs succès électoraux ils ne participeront pas aux négociations en vue de former le nouveau gouvernement.

10 juin. — La fraction social-démocrate refuse de collaborer avec les populistes.

11 juin. — Une combinaison du parti populiste tendant à former le gouvernement sur la base de la coalition de Weimar avec intégration du parti bavarois (BVP) et sous la tolérance du parti national allemand, échoue sur le refus du parti bavarois de collaborer avec le démocrate Erzberger qui, en tant que chef de cette fraction, se serait attribué le poste de chancelier.

12 juin. — Müller rend son mandat et le même jour le Président charge le député Heinze (DVP) de former un gouvernement de grande coalition.

13 juin. — Heinze abandonne sur le refus du parti SD de collaborer avec lui.

14 juin. — Ebert confie à Trimborn (Z) la formation du cabinet. Celui-ci entreprend des négociations avec les fractions pour former un gouvernement de techniciens sans devoir s'appuyer sur une majorité parlementaire, et tendant ainsi à éliminer le facteur de la politique de partis. Il n'obtient aucun résultat, tandis que la rumeur persistante du retrait d'Ebert aggrave encore la crise.

21 juin. — Ebert, inlassable à la recherche de nouveaux

(1) D'après Wertheimer, *op. cit.*, p. 50.

chanceliers, charge Fehrenbach (Z) d'entreprendre la formation du nouveau gouvernement, et met comme condition à une collaboration du parti populiste qu'il s'abstienne désormais de toute propagande monarchiste

21 juin. — Le parti populiste rejette cette condition. D'autre part, la social-démocratie déclare qu'elle refusera sa confiance à tout cabinet placé directement ou indirectement sous l'influence de ce parti. Fehrenbach se tourne alors vers les partis du centre, tout en cherchant à s'assurer la neutralité du parti social-démocrate.

25 juin. — La ligne politique du cabinet Fehrenbach est définitivement arrêtée ; gouvernement de la Communauté de travail des partis bourgeois (*Arbeitsgemeinschaft der bürgerlichen Mitte*), assuré de la neutralité du parti socialiste.

Juin. — Nomination par le Président du Reich du nouveau ministère.

Il apparaît aisément que dans la formation de ce cabinet l'exécutif ne s'est pas assuré la participation que les circonstances lui garantissaient. Le Président s'est borné à charger mécaniquement, peut-on dire, une série de chefs de partis de la formation du gouvernement, en suivant fidèlement les règles du prétendu jeu parlementaire ; il donne d'abord le mandat au leader de la plus forte fraction, ensuite à l'opposition ; après ce double échec, c'est au représentant d'un parti moyen désigné par sa fraction, et non déterminé par le libre choix du Président qu'incombe la formation du cabinet.

Le Président n'a en rien essayé de faire usage du droit d'initiative personnelle que lui garantit la Constitution, pas plus qu'il n'a essayé de devenir maître de la crise parlementaire soit en formant un ministère en dehors du Parlement, en se substituant à un Parlement paralysé par ses propres rivalités, soit enfin en cherchant à résoudre celle-ci par des conversations avec les partis, ou bien, ce qui paraissait tout indiqué, en formant un cabinet ayant pour seul but la dissolution du Reichstag.

Cependant, c'est au cours de la formation de ce ministère que se place la lettre de Petersen (Président de la fraction

démocrate) au Président du Reich affirmant son droit reconnu par la Constitution à choisir pour chancelier une personne de sa confiance à l'étiquette politique bien déterminée, avec la charge pour cette personne de constituer, en dehors des négociations de fractions, un ministère composé de personnes de sa confiance à l'égard desquelles le Reichstag doit seulement prendre ensuite position. Selon Petersen, la méthode de marchandages avec les fractions actuellement suivie, la décision finale appartenant à ces dernières, correspond à une fausse conception du système parlementaire. Le Président du Reich doit choisir un chancelier qui prenne une position politique bien établie, en partant de laquelle il établira ensuite avec les collaborateurs choisis par lui un programme répondant à l'orientation politique du cabinet. Ce n'est qu'après la constitution du cabinet que le Reichstag aura à se prononcer sur le gouvernement.

Les suggestions de Petersen, pour justifiées qu'elles soient, n'en restèrent pas moins purement théoriques. Dans la formation de ce cabinet se révèle au contraire une méthode qui deviendra typique pour les gouvernements ultérieurs, et qui consiste de la part du Président du Reich à charger de la formation du Cabinet les personnalités qui paraissent, appelées à y réussir, pour ne les nommer chancelier qu'ensuite, quand la formation d'une majorité a pu être réalisée. Cette méthode s'inspire directement du système français que la Constitution de Weimar et à sa suite Petersen voulaient précisément éviter (1).

PREMIER CABINET WIRTH (9 mai 1921-22 octobre 1921.)

(Coalition de Weimar.)

L'échec de la conférence de Londres provoqua le 4 mai le retrait collectif du cabinet Fehrenbach.

Ce retrait se produisait à un moment où plus que jamais un gouvernement stable et conscient de ses tâches était

(1) Herrfahrdt, *Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung*, p. 81.

nécessaire au Reich. L'Allemagne devait en effet de toute nécessité répondre à l'ultimatum de l'Entente et seul un gouvernement responsable devant le Reichstag pouvait le faire. Or, une majorité au Reichstag pour l'acceptation de l'ultimatum de Londres ne pouvait se composer que de socialistes indépendants, socialistes et une fraction des démocrates (1). Il était donc nécessaire d'éclaircir la situation politique dans le Reichstag avant que de constituer le cabinet, car ç'aurait été un non-sens de former préalablement à la solution de ces questions un gouvernement dont la position devant ces problèmes aurait pu être ultérieurement désavouée par le Parlement.

Tout le travail préparatoire y tendant fut conduit par les fractions, et il devait nécessairement en être ainsi puisque d'elles dépendait la solution finale dans cette question d'espèce. Les conversations firent essentiellement ressortir l'attitude négative de la social-démocratie et l'irrésolution du parti populiste qui rendaient impossible la formation d'un gouvernement de coalition.

Jusqu'alors le Président du Reichstag avait conservé une attitude purement passive. Ce n'est que devant ce résultat négatif qu'il entreprit par lui-même la formation du gouvernement. Tout d'abord, usant de son influence personnelle, il réussit à convaincre la social-démocratie de ne pas refuser son concours au futur gouvernement. Ensuite, il chargea de la formation du gouvernement le député Wirth, après que le Dr Mayer, Ambassadeur du Reich à Paris, eut échoué dans sa tentative, les partis intéressés n'ayant même pas répondu à ses propositions.

Wirth forma un cabinet sur la base de l'ancienne coalition de Weimar, mais qui ne pouvait se maintenir au pouvoir qu'avec la neutralité du parti socialiste indépendant.

Le choix de Wirth par le Président du Reich est d'une importance non négligeable. Wirth, appartenant à un parti bourgeois mais ayant des sympathies dans la gauche, devait dans l'esprit du Président permettre d'éviter un pur gouver-

(1) Horkenbach, B. I, 10 mai 1921.

nement de gauche, tout en maintenant d'autre part ouverte la possibilité de collaboration avec les démocrates.

L'influence du Président se manifesta encore par la suite dans l'attribution des ministères. C'est sur son désir formel que les démocrates, tout d'abord hostiles à la participation, se décidèrent à envoyer Gessler siéger au cabinet en qualité de ministre-spécialiste (*Fachminister*) pour la Reichswehr en attendant de s'intégrer plus tard à nouveau dans la coalition gouvernementale.

Il n'est donc pas besoin de longs commentaires pour mettre ici en valeur le rôle joué par le Président du Reich. Alors qu'avant son intervention, la situation était telle, qu'une solution dans l'espace de temps limité dont il était disposé paraissait impossible, l'intervention d'Ebert permit une formation rapide du gouvernement. Cette croissance de la puissance présidiale s'explique en réalité par l'incapacité des partis à dégager par eux-mêmes de leur sein une majorité homogène, d'où la nécessité pour eux de s'en remettre aux soins d'un pouvoir médiateur. C'était en même temps une atteinte grave à la thèse soutenue par les partis et ne reconnaissant qu'à eux le droit de former le gouvernement. Cette atteinte fut nettement ressentie par eux, et la *Kreuzzeitung* en particulier put écrire que... « l'intervention du Président signifiait une abdication sans précédents du système parlementaire (1) ».

Cette abdication d'ailleurs était bien le fait des partis eux-mêmes qui ne se soucièrent en rien d'élaborer un programme commun de gouvernement, mais bien au contraire consacrèrent dans les négociations nécessaires tout leur effort à l'obtention pour chacun d'eux du plus grand nombre ou des plus importants des ministères. Ce n'était pas là seulement une atteinte aux droits du Président et du chancelier en vertu de l'article 53 dans la formation du gouvernement, puisqu'il ne leur restait d'autre droit que la répartition des portefeuilles ministériels liée elle-même à la nomination de personnalités déterminées. C'était aussi un oubli des devoirs que la Constitution fait aux députés d'être les représentants du

(1) N. 223.

peuple tout entier, c'est-à-dire les défenseurs des intérêts généraux, et il était de toute nécessité que le Président du Reich en sa qualité de second porteur de la puissance publique réagisse contre les déviations que ce système, flétri depuis dans le peuple du nom de *Kuhhandel*, infligeait aux principes fondamentaux de la Constitution.

DEUXIÈME CABINET WIRTH (26 octobre 1921-
23 novembre 1922).
(Coalition de Weimar.)

Ce fut ainsi une question politique extérieure : la décision de la Société des Nations relative à la Haute-Silésie qui devait conduire le cabinet Wirth à la démission.

Dans des circonstances extérieures si défavorables à l'Allemagne, l'absence d'une forte majorité gouvernementale se faisait particulièrement sentir. Et le chancelier Wirth lui-même reconnaissait cette faiblesse de son gouvernement qui au 13 octobre déclarait que son cabinet ne pouvait porter la responsabilité inhérente à une telle situation. Les cercles politiques eux-mêmes qui dans les circonstances extérieures ne voyaient pas pour le cabinet Wirth une raison suffisante de se retirer, n'étaient pas opposés à la formation d'un autre gouvernement par une majorité parlementaire capable de prendre ses responsabilités si cette solution devait être rapidement trouvée.

Cette nécessité d'une solution rapide étant, vu la gravité extrême de la situation extérieure, ressentie par les partis eux-mêmes, ceux-ci résolurent de s'entendre, quant aux modalités du futur gouvernement, lors même que le cabinet Wirth était encore en fonction, de sorte que lors de son retrait la formation parlementaire appelée à lui succéder fut déjà établie dans les grandes lignes et prête à le remplacer aussitôt sur la scène politique (1).

En accord avec les partis, le cabinet Wirth décida donc

(1) Harder, *op. cit.*, p. 15.

d'ajourner sa démission, tandis que les premiers convoquaient un comité interfractionnel, chargé d'élaborer un programme commun aux divers partis susceptibles de concourir dans le futur gouvernement. Mais l'accord ne put s'y faire que sur un point, à savoir qu'il serait plus facile à un cabinet de minorité d'assumer la responsabilité des futures négociations diplomatiques. Hormis ce point, les opinions des différents partis divergeaient totalement.

Dans ces négociations, le Président du Reich ne prit aucune part. Cette attitude expectative pourrait à première vue s'expliquer par le fait qu'il ne s'agissait que d'un remaniement ministériel sur la base de négociations qui, engagées avec le chancelier d'un gouvernement encore en fonctions, ne constituaient en quelque sorte que des consultations préparatoires à la formation ultérieure d'un autre gouvernement. D'autre part, les négociations étant engagées directement avec le chancelier, le Président du Reich pouvait à la rigueur penser que celui-ci était mieux situé, participant à la fois de la vie des partis et du gouvernement, pour assurer une transmission sans secousses de sa charge à son successeur.

Cependant on ne saurait oublier que le gouvernement avait prononcé son intention de démissionner dès qu'une autre formation politique serait en état de lui succéder et de prendre la responsabilité des décisions nécessaires dans le domaine de la politique extérieure. Nous sommes donc en présence ici d'un *Geschäftsministerium* qui, assumant seulement l'expédition des affaires courantes, ne se reconnaît plus l'autorité nécessaire pour prendre des décisions touchant les intérêts de la nation. Il y avait donc bien matériellement sinon formellement retrait de ministère et le total délaissement par le Président de ses prérogatives constitutionnelles en cette matière ne saurait trouver de justification.

Le 22 octobre, le ministère décida brusquement de démissionner pour permettre le libre jeu des négociations. Ebert convoqua aussitôt les chefs des quatre partis qui pouvaient éventuellement être appelés au gouvernement à une conférence qui se termina sans résultats, le Président du Reich

n'ayant pas réussi à réaliser l'union des fractions sur un programme commun.

Le Président du Reich changea alors de tactique et entreprit de tenter lui-même la formation du gouvernement, suivant les suggestions de Petersen, par la lettre suivante adressée au précédent chancelier.

MONSIEUR LE CHANCELIER,

Depuis des semaines je m'efforce, de manière continue, de créer la base nécessaire à une extension du dernier gouvernement de coalition, dans cette conviction que je partage avec vous que les grandes tâches qui attendent l'Allemagne dans le domaine de la politique extérieure et intérieure pourraient être résolues dans les meilleures conditions sur la base d'un gouvernement élargi. Vous m'avez, Monsieur le Chancelier, soutenu dans ces efforts, et vous avez à plusieurs reprises caractérisé l'extension de la coalition gouvernementale comme le but le plus immédiat de votre politique. Vous avez aussi tout fait pour en approcher. Les décisions de la conférence des ambassadeurs des alliés dans la question de la Haute-Silésie ont certainement rendu plus difficile la réalisation du but poursuivi. Je pense cependant qu'une bonne volonté générale et la considération préalable des intérêts du pays auraient permis, malgré tous les scrupules, la réalisation, de l'extension de la coalition. Malheureusement, diverses circonstances sont intervenues de façon gênante dans les négociations poursuivies, de sorte qu'il faut envisager comme ayant échoué le but cherché. Ceci est d'autant plus regrettable que le retrait du précédent cabinet rend urgente la nécessité d'un nouveau gouvernement, capable, étant donné la situation politique extérieure, de conduire des négociations. Un temps précieux déjà a été consacré à l'éclaircissement de la situation politique intérieure, sans qu'il ait été atteint.

Dans cette détresse du pays, je vous adresse, Monsieur le Chancelier, la prière pressante de retirer la renonciation que vous m'avez communiquée et de reprendre la formation du gouvernement en faisant abstraction de toutes considérations de personnes et de partis. Le fait qu'une fois déjà vous vous êtes mis à la disposition du pays me laisse espérer que cette fois encore vous ferez ce sacrifice. En considérant les rapports donnés, j'ai pleine confiance que par votre autorité et votre situation politique vous réussirez à former un gouvernement, qui par sa composition sera assuré de pouvoir résoudre les tâches prochaines de la politique allemande ainsi que les problèmes urgents d'un avenir plus éloigné.

Je suis..., etc.

Signé : EBERT.

Le succès justifia l'initiative du Président, car tout aussitôt après Wirth réussit à former un cabinet composé provisoirement de membres du centre et de la social-démocratie ainsi que d'un ministre démocrate. Simultanément était arrêtée l'attribution ultérieure d'un deuxième ministère à un démocrate ainsi que l'intégration d'un des groupes bavarois. D'autre part, le chancelier s'était assuré l'appui du parti socialiste indépendant, si bien que ce cabinet formé en lui-même par une minorité était largement soutenu au point de vue parlementaire (1).

Dans la formation de ce cabinet le rôle du Président du Reich se laisse aisément diviser en deux périodes. Il laisse en premier lieu jouer sans y intervenir le système purement parlementaire, en abandonnant aux fractions le soin de former unilatéralement le gouvernement, et en s'abstenant soigneusement de tout acte d'immixtion susceptible de modifier le cours des négociations. Ce n'est que lorsque les partis ont abondamment démontré leur incapacité à résoudre la crise, aggravée au contraire par la substitution aux considérations d'intérêt public de rivalités de personnes et de doctrines, que le Reichspräsident intervient. Son action, qui consiste non point à former lui-même un gouvernement sur lequel le Reichstag prendra ensuite position, mais à discerner et favoriser les possibilités d'un accord interfractionnel, envisagées d'un point de vue supérieur et extérieur aux partis, peut alors se développer librement. Le Parlement, incapable en effet d'exercer ses propres prérogatives en la matière, ne peut opposer une fin de non-recevoir aux suggestions du Président. L'intervention du chef de l'Etat du fait même de l'échec du premier système, est d'autant plus favorisée qu'elle échappe mieux aux critiques et n'est plus discutée dans sa légitimité.

(1) Wertheimer, *op. cit.*, p. 60.

CABINET CUNO (22 novembre 1922-12 août 1923).

(Cabinet d'affaires.)

Le cabinet Wirth se retira le 17 novembre. La nécessité pressante d'assainir l'économie allemande ne pouvait en effet être assurée que par un ministère appuyé sur une majorité parlementaire certaine. Or, la communauté de travail des partis bourgeois (D-Z-DVP) exigeait un élargissement de la coalition gouvernementale par l'adjonction des nationaux allemands. Mais les négociations de Wirth dirigées dans ce but se heurtèrent à l'opposition de la social-démocratie qui inclinait plutôt à une collaboration vers la gauche (1).

Pour réaliser au mieux les tâches du gouvernement touchant l'économie du Reich, Wirth résolut alors de pourvoir tous les ministères qui s'y prêtaient de techniciens des questions économiques. Mais tous les partis se refusèrent à voir dans leurs membres détachés au gouvernement autre chose que leurs propres délégués. Le Président du Reich proposa alors (15 nov.) de prendre le Dr Cuno, directeur de la Nord-Deutsche Lloyd, comme ministre spécialiste. La coalition n'aurait pas été de ce fait élargie, car Cuno n'appartenait pas au Reichstag, mais un trait d'union aurait été ainsi établi avec les populistes. Cependant, devant le double refus de la social-démocratie et du parti populiste, le cabinet Wirth démissionna le 22 novembre.

A l'encontre des prétendues règles du système parlementaire et des précédents de la politique allemande, Ebert ne chargea ni les nationaux allemands ni les populistes, qui avaient par leur refus contraint Wirth au retrait, de former le nouveau gouvernement. Bien au contraire, il déclara qu'il avait en vue « une personnalité déterminée appartenant aux partis bourgeois pour lui confier la mission de former le cabinet ».

Ce faisant, Ebert réalisait une idée qui lui était chère d'appeler au gouvernement, en la personne de Cuno, un homme dont les idées cependant ne se rapprochaient en

(1) Horkenbach, B. I, 10-14 novembre 1922.

rien des siennes propres, mais qu'il avait été amené à apprécier en tant que technicien des questions économiques (1). Aucune arrière-pensée politique ne pouvait déterminer Ebert à cette initiative. Cuno n'étant ni représentant ni membre d'un parti politique. Seulement, Ebert voyait en lui un homme plus capable de résoudre les difficultés économiques du Reich, qu'un quelconque politicien, chef de parti sans aptitudes spéciales.

Cuno chercha tout d'abord à grouper pour son gouvernement la majorité qu'il considérait comme nécessaire à l'exécution des tâches économiques qui lui incombaient. Cette tentative échoua devant les prétentions des fractions qui firent dépendre leur collaboration de conditions impératives, touchant non seulement l'attribution et la répartition des ministères à certains partis et suivant certaines proportions, mais encore à l'exclusion d'autres fractions.

Devant de telles exigences plaçant les intérêts de partisans au-dessus de ceux du pays, Cuno, qui n'était pas un familier de la jungle parlementaire rendit, son mandat, dans une lettre où il exprimait au Président du Reich son étonnement devant une telle *Fraktionswirtschaft*.

Le Président du Reich demanda à Cuno de tenter une fois encore la formation du gouvernement et se déclara prêt à entrer lui-même en pourparlers avec les partis. Mais les efforts du Président demeurèrent eux aussi sans résultats. Cuno décida alors de former en dehors des transactions de partis un cabinet devant être composé de personnalités éprouvées du centre, et sur lequel le Reichstag aurait simplement ensuite à prendre position (22 nov. 1922). Les socialistes ayant rejeté toute participation, le cabinet s'appuyait essentiellement sur la communauté de travail des partis bourgeois. C'était donc un cabinet de minorité caractérisé. Pour la première fois donc, et seulement à la faveur de circonstances exceptionnelles, le chef de l'Etat adoptait la ligne de conduite que lui avait tracée Petersen, dont la lettre d'ailleurs ne faisait que reprendre les principes chers aux

(1) Wertheimer, *op. cit.*, p. 63

auteurs mêmes de la Constitution. Deux ans, il est vrai, s'étaient déjà écoulés au cours desquels des expériences répétées avaient montré combien le système de la formation du cabinet sur la base de coalitions de partis, du fait même de leurs antagonismes et de leur conception également utilitaire du pouvoir, se révélait néfaste aux intérêts du Reich.

Ainsi dans la formation du gouvernement le centre de gravité commence à se déplacer en faveur du Président du Reich, quoique lentement de manière discontinue. Mais le fait même pour le Président du Reich d'envisager sous un angle nouveau les rapports de force entre lui-même et le Reichstag témoignait déjà d'une évolution certaine en sa faveur.

L'extrême gravité de la situation économique et les insuccès dans le domaine de la politique extérieure provoquèrent dès juin une opposition de l'extrême gauche et de la droite contre le cabinet Cuno. Contre cette méfiance croissante du Parlement, le Président du Reich chercha à maintenir le cabinet en se prononçant contre un remaniement du ministère qui ne pouvait en rien améliorer la situation. Mais la fraction communiste ayant déposé un ordre de méfiance contre le cabinet, le Président du Reich demanda en vain à ses coreligionnaires de la social-démocratie, « étant donné la situation politique et les possibilités extérieures de différer la crise immédiate ». Le parti socialiste n'en résolut pas moins, le 11 août, de voter pour l'ordre du jour de méfiance. Devant la défaite parlementaire certaine, le cabinet Cuno se retira le lendemain. Après avoir tenté de défendre le gouvernement, le Président du Reich céda donc en dernière analyse à la volonté des partis.

Quoique le Président ne soit pas resté de manière constante dans la ligne de conduite qu'il s'était fixée au début, il faut cependant reconnaître que la formation de ce gouvernement bien plus que des précédents, répond tant en principe qu'en fait au texte de l'article 53 RV. La doctrine d'ailleurs, ne s'y trompa pas. Ainsi Finger écrit : « ... Il faut saluer avec reconnaissance l'actuel Président du Reich qui dans la formation du ministère Cuno a suivi le juste chemin avec une calme résolution. »

CABINET STRESEMANN

(13 août 1923-1^{er} septembre 1923.)

(Grande coalition.)

L'insuccès des efforts du Président pour maintenir le cabinet Cuno et le retrait final de celui-ci signifiait pour le chef de l'Etat un échec grave qui se traduisit tout aussitôt par son effacement dans la constitution des gouvernements immédiatement ultérieurs.

Dès avant la chute de Cuno les partis du Reichstag s'étaient de leur propre mouvement mis d'accord sur la composition du gouvernement suivant. L'entente des partis fut facilitée par la nécessité, ressentie par tous, d'assurer à l'Allemagne dans la période de dépression économique qu'elle traversait un gouvernement qui pût prendre rapidement les mesures nécessaires. La seule solution possible était celle de la grande coalition qu'adoptèrent les partis (1). Le Président, qui s'était systématiquement tenu à l'écart, fut alors informé du résultat des négociations par les chefs des partis intéressés et chargea officiellement Stresemann de former le gouvernement dont les membres furent nommés le 13 août. Dans la déclaration ministérielle, Stresemann fit ressortir que ce cabinet reposait sur la base parlementaire la plus large qui fût jusqu'à ce jour.

Cette carence du pouvoir présidial, alors que les cabinets précédents avaient mis en valeur son initiative, se concilie cependant avec la règle d'expérience qui fait dépendre l'importance de l'intervention présidentielle de l'acuité de la crise parlementaire. Si l'on considère, en effet, la situation de l'Allemagne en août 1923, elle se montrait grave dans le domaine de la politique extérieure et de l'économie. Mais le système parlementaire fonctionnait dans cette période normalement et aucune défaillance ne pouvait lui être imputée qui permit une intervention de l'exécutif (2). Bien au contraire, la rapidité avec laquelle fut formé le gouvernement Stresemann

(1) Herrfahrdt, *op. cit.*, p. 34.

(2) Wertheimer, p. 67.

témoigne du jeu normal du mécanisme des partis et explique l'effacement total du chef de l'Etat, qui n'exerce jamais qu'en qualité de seconde instance ses talents de conciliation entre les partis. Persuadé lui-même que l'unique solution à la crise résidait dans un gouvernement appuyé sur une majorité parlementaire aussi large et cohérente que possible, Ebert ne pouvait que s'en remettre aux partis pour la meilleure réalisation de cette pensée.

DEUXIÈME CABINET STRESEMANN

(6 octobre 1923-23 novembre 1923).

(Composition analogue à la précédente.)

L'union au sein du Reichstag ne devait pas durer longtemps. Rapidement, les anciennes dissensions ressuscitèrent et le cabinet privé de tout appui ne pouvait que s'effondrer en même temps que la grande coalition.

La crise fut encore aggravée lorsque la loi sur les pleins pouvoirs vint en discussion à la demande de Stresemann pour que le gouvernement pût prendre de lui-même toutes les mesures nécessaires dans des circonstances où la législation normale se révélait trop lente pour agir efficacement. Les sociaux démocrates se refusant à laisser inclure dans la loi les dispositions réglementant la durée de la journée de travail, ces divergences amenèrent, le 3 octobre, la démission du cabinet (1).

Le Président chargea aussitôt l'ancien chancelier de former le nouveau gouvernement en exprimant le désir de le voir reposer également sur la grande coalition. Ce désir était d'ailleurs pleinement justifié et ne pouvait être interprété comme une opinion personnelle du Président. La loi des pleins pouvoirs devait en effet être votée à la majorité qualifiée et celle-ci ne pouvait être acquise que par le concours de la social-démocratie.

Les négociations de Stresemann furent facilitées du fait

(1) Horkenbach, B. I, 1-6 octobre 1923.

que les divers partis avaient dans l'intervalle résolu les points de friction touchant la loi des pleins pouvoirs. Le terrain était donc à nouveau libre pour l'établissement d'un gouvernement sur les mêmes bases que le précédent.

Le Président prit naturellement peu de part à ces négociations ; il ne s'agissait, en effet, que de divergences d'ordre politico-économique entre les partis et qui pouvaient être résolues en dehors de l'intervention du chef de l'Etat. Ce qui importait essentiellement ici était la valeur numérique des groupes parlementaires, une majorité qualifiée étant nécessaire. Cette nécessité même était une barrière à l'intervention du Président tout autant qu'aux rivalités des partis ; le chef de l'Etat avait d'ailleurs précisément voulu, en confiant à Stresemann un mandat conditionné, éviter des tentatives inutiles et des tractations qui ne pouvaient que retarder la solution.

Dans ces circonstances, le Président du Reich trouva seulement l'occasion de faire montre des pouvoirs qu'il tenait de l'article 25 RV. S'appuyant sur ce que les difficultés économiques du Reich ne pouvaient être aplanies que par des mesures d'exception, Ebert affirma son intention de dissoudre le Reichstag si celui-ci rejetait la loi sur les pleins pouvoirs, afin d'assurer au gouvernement dans l'intervalle des deux législatures la stabilité dans son travail.

Cette menace du Président prend une signification toute particulière si l'on considère que pour la première fois la pensée se fait jour dans la politique allemande d'un ministère présidentiel, ministère qui, appuyé sur le seul pouvoir exécutif, est destiné à se substituer à un Reichstag défaillant, en exerçant, dégagé de la responsabilité parlementaire, le pouvoir législatif par voie d'ordonnances appuyées sur l'article 48, § 2, jusqu'à ce que le nouveau Reichstag entre en fonctions.

Devant cette menace, le Reichstag céda et la loi des pleins pouvoirs fut votée le 13 octobre 1923, qui donnait au gouvernement le droit de prendre toutes les mesures nécessaires au rétablissement économique, sauf dans le domaine des assurances sociales et la durée de travail.

La nécessité de mesures dictatoriales était certes urgente,

mais leur application dans un esprit différent à la Saxe et à la Bavière devait entraîner la chute du cabinet. La suspension de l'état d'exception demandée par le parti socialiste ayant été refusée, les ministres de ce parti se retirèrent du gouvernement le 2 décembre.

A peine les ministres socialistes avaient-ils démissionné qu'éclatait en Bavière le putsch de Hitler. Cependant, la pression exercée par la droite sur le chef de l'Etat pour l'amener à remanier unilatéralement le cabinet en s'appuyant sur les articles 25 et 48 RV resta sans résultats. Tandis que le pouvoir exécutif passait au chef de la Reichswehr, Stresemann continuait à gouverner avec son ministère démembré (*Rumpfkabinett*, disaient les journaux allemands) et la crise paraissait déjà conjurée. Mais Stresemann ayant demandé un vote de confiance qui lui fut refusé par le Reichstag, se crut contraint à la démission (1).

Le renversement du cabinet dans des circonstances aussi critiques montre bien quelle acuité avaient déjà retrouvée les dissensions des partis. La courte durée de ces deux cabinets Stresemann qui ensemble ne durèrent pas trois mois, et le manque d'homogénéité qui dans chaque cas entraîna leur chute, rend d'autre part sensibles les défauts de la méthode jusque-là adoptée et consistant pour le Président du Reich à former le cabinet ou à favoriser sa formation en s'inspirant exclusivement de la constellation du Reichstag au même moment. Aussi vite qu'ils furent formés, ces deux ministères se dissocièrent, ce qui ne saurait étonner quand on considère les divergences latentes, que, appelés à y collaborer, apportaient dans son sein des partis si opposés que les populistes allemands et les sociaux démocrates.

L'incapacité profonde du Reichstag à former autre chose que des combinaisons éphémères est marquée de façon éclatante dans ces deux cabinets par le fait que les partis de la coalition (DVP, SPD, LD, Dem) s'attachent essentiellement à la répartition des sièges, chacun cherchant à s'assurer une situation supérieure, tandis qu'en ce qui concerne le programme de gouvernement devant diriger leur activité poli-

(1) Horkenbach, B I, 20-23 novembre 1923.

tique les mêmes partis se tiennent pour satisfaits avec des phrases au sens si incertain que chacun espère les interpréter à son avantage tout en éliminant les autres.

La conséquence en est que dans la réalisation de toutes les tâches importantes du gouvernement, les conceptions des membres du cabinet, s'inspirant strictement de l'esprit de leurs partis respectifs, divergent tellement que toute collaboration et donc le maintien même du cabinet se révèlent impossibles.

Jusqu'à la chute de ce ministère, on peut remarquer un changement régulier entre deux types opposés de cabinets. Celui qui, formé par une coalition de partis, s'appuie sur une majorité dans le Reichstag, et celui formé par le Président en l'absence de la première. Au contraire, la période comprise entre le cabinet Stresemann et l'année 1926 présentera une image uniforme : dans ce laps de temps, le gouvernement du Reich trouvera de façon durable son appui parlementaire dans la minorité de la communauté de travail des partis moyens, tout en n'excluant jamais la possibilité de s'adjoindre des membres d'autres partis.

CABINET MARX (23 novembre 1923-15 mars 1924).

(Communauté de travail des partis bourgeois.)

La formation d'un nouveau cabinet s'avérait difficile, le précédent ayant été renversé par la gauche et l'extrême droite coalisées.

Le Président du Reich eut d'abord l'intention de former un cabinet de fonctionnaires (*Beamtenkabinett*). Mais devant la volonté des groupes du Reichstag il dut revenir à la solution d'un cabinet de partis, et chargea le député von Kardoff (DVP) de former un gouvernement des partis bourgeois, assuré tout au moins de la neutralité de la social-démocratie. Quoique Kardoff fût en excellents termes avec les nationaux allemands et malgré les sympathies qu'il avait dans la social-démocratie, il échoua sur le refus des premiers.

Se conformant alors à la règle parlementaire le président

confia au Dr Jarres, du parti populiste, et plus à droite que von Kardoff, le charge de former le cabinet. Mais Jarres échoua également.

Après avoir pris l'avis des précédents ministres, le chef de l'Etat s'adressa alors à Albert par la lettre suivante :

Mes conversations précédentes relatives à la formation du cabinet m'ont convaincu qu'il n'est pour l'instant pas possible de former un gouvernement de coalition avec une base parlementaire suffisante. Mais sous tous les rapports la situation de l'Allemagne est d'une telle gravité que la formation d'un gouvernement selon la constitution ne saurait souffrir aucun renvoi. Je ne vois que la possibilité de former un gouvernement de personnalités éprouvées (*Bewährter Männer*) qui, faisant abstraction de tout intérêt personnel et politique, soient décidées à consacrer toutes leurs forces aux nécessités vitales de notre pays.

Par cette lettre, le Président du Reich tentait à nouveau de rompre avec les usages précédents. Non seulement le choix du chancelier mais aussi la composition future du ministère telle que la lettre l'indiquait témoignaient de son intention de former un cabinet répondant à son sentiment personnel et sur lequel le Reichstag se serait ensuite prononcé. La lettre elle-même d'Ebert signifiait une atteinte grave au prestige du Reichstag, puisque pour la première fois un pouvoir égal en principe à la représentation populaire, et de même origine qu'elle, lui signifiait son incapacité dans la formation du gouvernement.

Aussi cette initiative ne fut-elle pas sans heurter vivement les partis dans le sentiment qu'ils nourrissaient de leur puissance et de leur compétence exclusive en cette matière, et mieux que devant les intérêts compromis de la nation, ils se retrouvèrent unis devant la menace que faisait peser sur eux cette intervention imprévue, pour condamner comme dépassant ses compétences cette attitude du Président du Reich, et revendiquer au profit des nationaux allemands ou de la social-démocratie le droit de former le cabinet (1).

Cet état d'esprit se manifesta aussitôt par la résolution

(1) Harder, *op. cit.*, p. 21.

commune (26 nov.) des différentes fractions du Reichstag de ne pas participer dans de telles circonstances au cabinet Albert et d'interdire à leurs membres d'y entrer.

Devant cette hostilité, Albert rendit son mandat et le Président du Reich enregistrait de ce fait un échec très net. Le parti national allemand, pour mieux affirmer la victoire des fractions, adressa au Président, le 28 novembre, une lettre ouverte, où protestant contre la politique personnelle du chef de l'Etat, il revendiquait pour lui ou le parti socialiste le droit de former le prochain cabinet :

Après le retrait du cabinet Stresemann, l'usage parlementaire aurait exigé que l'un des partis de l'opposition fût chargé de la formation du cabinet.

Cela n'a pas été. Bien plus, vous avez, Monsieur le Président, tenté un remaniement du gouvernement par des moyens divers qui ont échoué. Le peuple allemand, dans sa plus grande majorité, attend un abandon des méthodes précédentes de gouvernement. Si le Reichstag dans sa composition surannée n'est pas capable de se faire l'interprète de cette opinion, vous devez alors en appeler, Monsieur le Président, à la décision du peuple et transmettre au gouvernement à former les pouvoirs nécessaires à la dissolution du Reichstag...

Signé : HERGT,

Président du parti national populiste allemand.

A cette lettre, dont la rédaction même montrait en quelle piètre estime le Président du Reich était tenu par les fractions, Ebert fit, le 29 novembre, la réponse suivante dont les protestations de forme ne masquent pas l'échec reçu :

TRÈS HONORÉE EXCELLENCE,

En réponse à votre lettre de ce jour, je dois vous faire tout d'abord remarquer que la Constitution du Reich laisse à ma libre disposition d'appeler la personne qui doit diriger le gouvernement du Reich. Dans l'exercice de ce droit que je tiens de la Constitution j'ai jusqu'à maintenant confié toujours la formation d'un nouveau gouvernement à une personnalité dont la situation politique paraissait garantir le plus de perspectives à la prompt formation d'un cabinet capable d'une œuvre positive. J'ai encore suivi cette voie dans la crise actuelle. Si je me suis abstenu de

confier la formation du nouveau gouvernement à un des partis de l'opposition, c'est qu'un entretien confidentiel avec les chefs des fractions du Reichstag, au soir du 23 de ce mois, dut m'amener à la conviction que pour aucun des deux partis de l'opposition il n'y avait de possibilités à la formation d'un gouvernement sur une base conforme à la Constitution...

.

Signé : EBERT,
Président du Reich.

Après l'échec de ses efforts personnels, le Président du Reich confia à Stegerwald, que les partis avaient primitivement opposé à Albert comme candidat parlementaire, la mission de former le cabinet. Ainsi reconnaissait-il implicitement la défaite qu'il venait de subir en cherchant à former un gouvernement en dehors du Reichstag

Mais par une étrange ironie du sort, Stegerwald, qui symbolisait cependant la résistance parlementaire, ne pouvant former le cabinet dans le sens projeté d'un bloc bourgeois avec intégration des nationaux allemands rendit son mandat. Le chef de l'Etat se tourna alors vers Marx, chef de la fraction catholique du Reichstag, en lui demandant de former un cabinet des partis du centre. Le Parlement se révélant incapable de former par lui-même le gouvernement, le Reichspräsident marquait un timide retour à ses tentatives anciennes.

Marx forma de son côté un cabinet en tous points semblable à celui de Stresemann en se maintenant sur le terrain de la communauté de travail des partis bourgeois.

Le nouveau ministère demanda aussitôt l'octroi des pleins pouvoirs et fut appuyé par le Président qui menaçait à nouveau de faire usage de son droit de dissolution si le Reichstag s'y refusait. Les pleins pouvoirs furent en conséquence accordés au cabinet le 8 septembre 1923. Le nouveau gouvernement entra en fonctions en pleine crise financière et politique. Pour défendre ses mesures contre une intervention du Reichstag, celui-ci fut dissous le 13 mars 1924.

Dans cette formation de gouvernement, le trait caractéristique est le retour à la solution ancienne de compromis après

que le Parlement, malgré son attitude résolue et sa cohésion momentanée, se fut révélé incapable de former un cabinet viable. Cette solution de nécessité correspondait sans doute à la situation parlementaire, puisque le Parlement se révélait incapable de former une majorité. Elle n'en est pas moins caractéristique du fonctionnement défectueux du système de Weimar.

Dans ces dernières formations de gouvernement se marque d'autre part une évolution vers la droite qui rend très difficile la situation du Président. L'appui accordé en effet par les nationaux allemands au gouvernement sans y participer directement se confirme à chaque remaniement ministériel. Or, le fait pour le Président en tant qu'adversaire politique des droites, de s'efforcer de les écarter du gouvernement, est pour lui une source de difficultés qu'il ne réussit pas toujours à dominer.

DEUXIÈME CABINET MARX (4 juin 1924-11 janvier 1925)

(Composition analogue à la précédente.)

Les élections du 17 mai 1924 modifièrent profondément la physionomie du Reichstag. Sans doute la grande coalition réunissait-elle encore une très faible majorité, mais le bloc des droites, du centre aux nationaux allemands l'avait perdu. D'autre part, les partis radicaux, nationaux socialistes et communistes qui ne pouvaient participer au gouvernement compliquaient encore la situation par leur seule présence. Enfin le gain réalisé par l'aile droite du parti populiste lui interdisait désormais toute collaboration avec la social-démocratie. Et les pertes de ce dernier parti n'étaient pas sans signifier une grave chute d'influence pour le Président du Reich qui voyait singulièrement accru le nombre de ses adversaires les plus déterminés.

Malgré ce renversement total de situation, le cabinet Marx ne démissionna pas immédiatement, espérant peut-être se maintenir au pouvoir avec la faible majorité de la grande coalition et le soutien de la social-démocratie. Mais l'atti-

tude de la grande coalition ne permit pas la réalisation de cet espoir.

Cependant la chute de Marx paraissant probable, des conversations s'engagèrent entre les partis tandis que de son côté le Président du Reich prenait contact avec eux. Le parti national allemand en tant que fraction la plus forte du Reichstag, revendiquait le droit exclusif de former le gouvernement (1). D'autre part, il résultait des conversations interfractionnelles qu'un cabinet sous l'égide du parti populiste sans être assuré d'une majorité certaine ne rencontrerait pas d'opposition déclarée. Mais ce parti prononçant l'exclusive contre Marx, et le centre se refusant à sacrifier son président, les négociations furent rompues. Simultanément, sur la sommation du parti populiste, le cabinet Marx se retirait le 25 mars.

Le Président du Reich demanda alors à l'ancien chancelier d'entreprendre la formation du nouveau cabinet sur la base bourgeoise la plus large, après que les nationaux allemands eurent refusé leur collaboration, mais les négociations échouèrent après un essai renouvelé pour satisfaire les exigences des nationaux allemands. Dans l'intervalle, le parti populiste ayant fait retour à la communauté de travail des partis bourgeois, le gouvernement fut rétabli dans son ancienne composition le 4 juin.

Dans toutes ces négociations, le Président du Reich ne joua qu'un rôle d'intermédiaire très effacé et la solution de la crise relève essentiellement de l'action des partis. Un Président conscient de ses prérogatives aurait cependant pu mettre à profit cette incertitude des partis qui immédiatement après les élections n'avaient pas encore pris conscience de leur force, mais la formation du cabinet n'en aurait pas moins été difficile, le cloisonnement des fractions rendant peu homogène toute formation d'une coalition (2).

En septembre, les populistes, pour consolider le gouvernement, demandèrent l'intégration des nationaux allemands

(1) Horkenbach, *op. cit.*, 27 mai 1924.

(2) Wertheimer, *op. cit.*, p. 76.

dans le cabinet ; le chancelier se prononça également pour un remaniement tandis que les nationaux allemands se déclaraient favorables à des négociations. Marx s'adressa donc simultanément aux nationaux allemands, ainsi qu'au parti social-démocrate pour réaliser une « grande communauté populaire de Wells (SPD) à Westarp (DVP) ». Mais les sociaux-démocrates demandaient que les nationaux allemands précisent leur attitude quant à la forme républicaine du gouvernement. De leur côté, les nationaux allemands, considérant comme un fait nouveau l'intégration des socialistes, déclarèrent ne pouvoir entrer dans cette combinaison.

Un invraisemblable marchandage s'engagea alors entre les fractions (1) auquel le Président resta totalement étranger. Le parti populiste persistait dans une extension vers la droite du cabinet et menaçait de se retirer si le centre et le parti démocrate s'y refusaient. Ces derniers exigeaient de leur côté le maintien du cabinet dans sa composition actuelle. Ils refusaient également de souscrire aux projets du chancelier voulant orienter le cabinet sur la droite par l'attribution de trois portefeuilles aux nationaux allemands, tandis que le ministère de la Reichswehr aurait fait retour au parti démocrate. Le parti DN ayant de son côté rejeté ces propositions, le cabinet se résolut à demander au Président la dissolution du Reichstag qui eut lieu par l'ordonnance du 20 octobre.

Les nouvelles élections donnèrent la composition suivante : les populistes et les nationaux allemands ainsi que quelques petits groupes voisins atteignaient 200 mandats ; si on y ajoutait les 68 voix du centre le bloc des droites était assuré d'une majorité certaine. La coalition de Weimar, de son côté, groupait environ 230 sièges ; l'appoint d'un petit groupe lui était donc encore nécessaire pour lui assurer la majorité ; la grande coalition qui ne groupait plus que 280 membres marquait numériquement un fort recul.

Immédiatement après la réunion du Reichstag, le cabinet Marx fut mis en minorité par les populistes et démissionna le 10 décembre.

(1) Horkenbach, *op. cit.*, 20 oct. 1924.

CABINET LUTHER (15 janvier 1925-5 décembre 1925).
(Cabinet des droites.)

Dans les jours qui suivirent la démission du cabinet Marx, les partis cherchèrent par eux-mêmes une solution. Il convenait avant tout d'établir si le parti populiste accepterait d'entrer dans la coalition de Weimar, ou si le centre abandonnerait son attitude précédente pour s'intégrer au bloc des partis bourgeois.

Le Président, afin de s'informer lui-même de la situation, réunit tout d'abord les représentants des différents partis et offrit à Stresemann, en sa qualité de chef du parti qui avait renversé le précédent cabinet, le poste de chancelier. Ce faisant, le Reichspräsident se plaçait sur le terrain de la coalition bourgeoise, car le parti populiste attachait une valeur particulière à la formation d'un gouvernement où le parti national allemand serait représenté (1). Ainsi le chef de l'Etat s'abstenait de toute initiative personnelle en portant son choix sur le leader même de l'opposition. Mais le centre ayant déclaré qu'il n'avait aucun intérêt à la formation d'un bloc des droites, Stresemann rendit son mandat.

Le parti populiste, sollicité par le Président du Reich, rejeta le projet d'une grande coalition tandis que de leur côté les sociaux-démocrates manifestaient leur opposition à un gouvernement de minorité. Le Président du Reich chargea alors Marx, en tant que chef du parti dont le refus avait fait échouer la précédente combinaison, de rétablir la grande coalition. Après quoi, la situation politique lui apparaissant trop confuse, il résolut d'ajourner la formation du ministère jusqu'au début de l'année suivante.

En janvier, le Président du Reich revint à sa pensée favorite d'un gouvernement placé au-dessus des partis. L'éclaircissement espéré en faveur de la coalition de Weimar ne s'était en effet pas produit. Toute autre solution paraissait donc impossible, mais tenant à ce que les partis eux-mêmes

(1) Wertheimer, *op. cit.*, p. 78.

se rendent compte de cette nécessité, le Président demanda à Marx de tenter encore une fois la formation d'un gouvernement parlementaire. La réalisation s'en étant révélée impossible, Marx forma alors un cabinet placé au-dessus des partis et devant s'appuyer de façon purement nominale sur le centre et les démocrates, avec la tolérance des populistes et de la social-démocratie. Mais le parti populiste annonçant son opposition déclarée aux projets de Marx, celui-ci rendit son mandat (1).

Le Président du Reich donna alors à l'ancien ministre des finances Luther la mission officielle de sonder les partis susceptibles de favoriser la formation du cabinet.

Luther, par lui-même, n'appartenait à aucun parti, mais se rapprochait beaucoup des nationaux allemands. Il ne pouvait donc guère former qu'un cabinet des droites; ce que précisément Ebert s'était jusque-là efforcé d'empêcher. Après quelques jours de négociations, le premier gouvernement des droites fut formé (19 janvier 1925). Sans doute se proclamait-il théoriquement au-dessus des partis, mais l'esprit même de ce nouveau gouvernement était suffisamment caractérisé par ses hésitations renouvelées à reconnaître la forme républicaine du Reich ainsi que le centre l'avait exigé pour y participer.

Dans la formation de ce cabinet également, l'influence du Président passe par diverses phases contradictoires. Il semble devoir au début exercer une certaine influence pour ensuite s'effacer complètement. Il faut en trouver l'explication dans ce fait que les groupes sur lesquels le Président s'était auparavant appuyé avait vu leurs positions affaiblies par les dernières élections. En contraste avec eux, se dressaient, du côté opposé, des partis bien résolus à ne céder en rien sur leur programme, et, leur appui étant devenu nécessaire à la formation du gouvernement, à imposer ce programme à la faveur des circonstances (2).

(1) Horkenbach, *op. cit.*, 11 janvier 1925.

(2) Harder, *op. cit.*, p. 35.

CHAPITRE II

L'influence du Président Ebert dans la constitution des cabinets de 1919 à 1925.

Le Président Ebert mourut le 8 février 1925. Avec lui prend fin la première période de la République allemande. Nous verrons en doctrine des auteurs nombreux s'appuyer essentiellement sur elle pour affirmer que le Président du Reich est une simple figure représentative, et que les prérogatives du Parlement ne laissent à ses droits qu'une valeur formelle.

Sans doute, l'étude isolée de chaque nouveau gouvernement paraît le plus souvent mettre en valeur la mainmise des partis sur la formation du cabinet, avec pour conséquence l'effacement du Président et son échec lorsqu'il se risque à intervenir. En fait, chaque fois que se pose la question d'un nouveau gouvernement des négociations s'engagent entre les partis, qui échappent à toute définition de droit et dans lesquelles la place du Président est réduite au minimum. D'autre part, les choses se passent différemment du modèle anglais, les partis radicaux de l'Assemblée ne pouvant participer à la formation du gouvernement, celle-ci a toujours été dans les premiers temps le privilège de deux partis : le centre et la démocratie. Tout nouveau gouvernement se ramène à une orientation de ce bloc à droite ou à gauche ou tous deux simultanément. Les partis s'étant entendus sur la collaboration de principe au gouvernement, de nouvelles négociations s'engagent sur la répartition des ressorts aux différentes fractions, le nombre des ressorts attribués à chaque parti étant en général

fonction de son importance numérique et l'attribution de poste de chancelier jouant évidemment le rôle principal. La répartition ainsi faite, chaque parti présente ses candidats aux ressorts qui lui sont attribués. Ces propositions sont soumises à l'agrément des autres partis de gouvernement qui peuvent les repousser. L'accord enfin conclu, la composition du cabinet est soumise à la signature du Président qui ne fait ainsi que donner une apparence de droit à l'union de fait des partis.

Cependant, et quoique ce processus joue jusqu'à la fin de cette première période, on ne saurait nier les signes d'une évolution certaine en faveur du Président du Reich, bien qu'irrégulière et le plus souvent contrariée par les facteurs antagonistes précédents.

Pendant toute la période de l'Assemblée Nationale, la formation du gouvernement ne laisse au Président Ebert qu'un rôle purement formel. A eux seuls, en effet, deux des trois partis de la coalition de Weimar réalisent la majorité absolue. Non seulement un conflit avec le Président dans la formation du gouvernement aurait donc tourné à leur avantage, mais leurs rapports eux-mêmes de majorité excluaient dans la formation du gouvernement toute difficulté, qui pût déterminer l'intervention d'une instance extérieure à eux.

Ce n'est qu'après les élections du Reichstag du 6 juin 1920, ébranlant la coalition de Weimar sans qu'il s'en forme une nouvelle, qu'une très timide initiative du Président Ebert va se dessiner. Ebert se tourne vers les personnalités qui lui paraissent avoir le plus de chances de succès, pour procéder par leur intermédiaire à des prises de contact préparatoires (*Vorfühlen*). La nomination du chancelier n'a lieu qu'ensuite, lorsqu'il a réussi dans ses négociations. Cette méthode répondait sans doute à l'extraordinaire instabilité du sol parlementaire. En fait, elle n'avait rien de constitutionnel et l'obligation pour Ebert de se tourner mécaniquement vers de nouvelles personnalités, après l'échec des premières, montre bien qu'il s'agissait là d'un acte guère moins formel que la nomination automatique des premiers cabinets.

C'est seulement après la lettre de Petersen que le Président, adoptant une voie qui répondait mieux à l'esprit de la Constitution, se décida, pour mettre un terme aux marchandages des partis, à élire une personnalité politique chargée d'une mission bien déterminée. Le succès salua cette initiative du Président puisque le premier cabinet ainsi formé (Fehrenbach) obtint la confiance répétée du Reichstag. Mais presque aussitôt après le Président du Reich fit un retour en arrière pour se confiner à nouveau dans un rôle purement contemplatif.

Après quoi, sous la pression des circonstances extérieures et des événements économiques, le Président sortit à nouveau de sa réserve systématique. Cette nécessité pour le Président de prendre l'initiative et de rompre avec la coutume suivie jusque-là, en appelant dans le cabinet des techniciens et non plus des parlementaires était d'ailleurs ressentie par les partis eux-mêmes. L'initiative n'en passa que plus facilement dans les mains du Président. Mais ce ne fut qu'un épisode passager autorisé par le bon vouloir des partis.

Les cabinets suivants seront l'œuvre exclusive des fractions. le Président du Reich lui-même voyant la meilleure solution dans une large base parlementaire.

Cependant, l'état ancien ne sera pas rétabli intégralement, le Président conservant une certaine influence, sans que d'ailleurs il lui appartienne en fait de donner l'impulsion dans la formation du gouvernement, comme l'entend la Constitution.

Il n'intervient jamais, en effet, que lorsque des insuccès renouvelés ont contraint les partis à abandonner la formation du gouvernement. Tant que le système parlementaire semble devoir permettre la solution de la crise, Ebert s'abstient de toute intervention. Lui-même, avant que de faire valoir son initiative personnelle, tient à user des dernières ressources du Parlement. Ce n'est que lorsque la faillite du Reichstag se confirme que le Président se considère autorisé à intervenir.

Cette intervention réside dans la mission donnée par le Président à un homme politique, de former le cabinet sur

une base nettement spécifiée. Au futur chancelier échoit donc un mandat conditionné à la réalisation stricte duquel doit se limiter son activité. Ainsi est détruit au profit du Président le monopole de fait établi par le Reichstag. Non seulement le Président choisit le chancelier selon sa propre appréciation, mais encore restreignant le choix du chancelier à certaines catégories politiques, il est en mesure d'exercer sur la composition et l'orientation politique du gouvernement une influence considérable.

Le développement rationnel des principes régissant ce système aurait dû conduire logiquement au processus défendu par une partie importante de la doctrine : le Président et le chancelier de son choix élaborant tous deux la composition du ministère, sur la base d'un programme préétabli, sans consultations avec les fractions et demandant ensuite au Reichstag de se prononcer sur ce gouvernement.

Ebert ne l'a pas fait. Son respect, en effet, de la volonté des partis, son effacement systématique devant le Reichstag, aussi longtemps que ce dernier paraissait pouvoir assumer seul les tâches dans lesquelles cependant la Constitution appelait à collaborer Reichstag et Président, en un mot la conscience de son état de dépendance à l'encontre du Parlement le lui interdisait.

Comment s'explique ce sentiment de dépendance quant à la représentation populaire que le Président conçoit de sa propre fonction ? Ce n'est point sur une interprétation particulière du texte constitutionnel. La lettre d'Ebert au député Hergt affirme nettement son droit de former le ministère selon sa conscience. Pour théorique que soit cette affirmation, elle n'en démontre pas moins le sentiment profond du Président d'agir dans ce cas en accord avec la Constitution.

C'est bien plutôt le sentiment par le Président des contingences politiques qui le détournèrent de ne pas faire valoir plus énergiquement ses droits.

En premier lieu, le Président Ebert était un membre et une personnalité marquante du parti socialiste. Or, ce parti qui sous toutes les législatures demeura jusqu'à la mort d'Ebert un des plus puissants du Reichstag, n'avait pas témoigné une faveur particulière à l'institution de la Présidence

d'Empire. S'il en accepta le principe, ce fut surtout pour faire échec au système concurrent des conseils révolutionnaires. Et la social-démocratie mit comme condition de son acceptation un droit de contrôle strict du Parlement sur le Président du Reich. Qu'Ebert soit resté étranger à cette conception, sa réponse à Hergt ne permet pas d'en douter. Mais psychologiquement, le Président du Reich ne devait pas moins se sentir limité dans ses interventions par la doctrine chère au parti du camarade Ebert.

Une autre limitation résultait encore pour Ebert de la coexistence en lui de la dignité de Président du Reich et de la qualité de membre du parti socialiste. Nous ne voulons point dire qu'Ebert comme Président devait se conformer aux opinions politiques qu'il partageait. Il faut au contraire reconnaître l'équité dont il fit toujours preuve et la dignité avec laquelle il remplit ses fonctions de Président. Mais lorsque le parti socialiste était au pouvoir, Ebert ne pouvait sans violer la solidarité du parti et porter atteinte à la conception que lui-même se faisait du rôle de Président s'opposer à la politique de son parti en tant que politique de majorité. D'autre part, lorsque, sa force diminuée, la social-démocratie ne fit plus nécessairement partie des coalitions gouvernementales, le Président, qu'il s'efforçât d'utiliser en faveur de son parti ses prérogatives constitutionnelles, ou qu'il dût en faire usage contre lui, déterminait toujours les attaques des fractions défavorisées. Ce complexe insoluble n'a pas été sans contraindre le Président à n'user de ses droits qu'avec la plus extrême modération.

L'atmosphère politique elle-même, surtout dans les premières années du Reich républicain, ne se prêtait guère à la mise en œuvre par Ebert de ses droits, et ceci à deux points de vue. D'une part, l'intensité de la pensée démocratique, la valeur attachée au Reichstag dans le système républicain, étaient telles, que dans sa situation isolée, même s'il l'avait voulu, l'intervention du Président n'aurait guère pu dépasser l'octroi de simples conseils. D'autre part, elle aurait été dans une telle atmosphère considérée comme une atteinte aux principes démocratiques, comme tendant à rétablir sous des apparences différentes ce qui précisément venait d'être aboli.

En résumé, cette première période laisse apercevoir un renforcement très lent et souvent interrompu du pouvoir présidentiel, ou plus exactement une décroissance des limitations d'ordre contingent et politique, conditionnant l'exercice de ses droits par le Président. Cette évolution discontinue n'ira d'ailleurs pas, en raison des conflits qui en découleraient, jusqu'à remplir les cadres donnés par la Constitution au Président.

Le 25 avril 1925, le maréchal Hindenburg était élu Président du Reich par plus de quatorze millions et demi de suffrages. C'était le premier Président plébiscitaire de la République allemande. A partir de ce jour, le pouvoir présidentiel peut contre le pouvoir législatif prétendre représenter à titre égal la volonté populaire. Pour la première fois se réalisent les conditions de ce système d'équilibre si cher aux constituants de Weimar.

Cette élection d'Hindenburg, monarchiste déclaré, quoiqu'aucune considération politique n'ait entaché son élection, s'accompagne d'un renversement complet dans l'attitude des différents partis quant au Président du Reich. Sous la Présidence Ebert, les partis de droite voyant en lui un adversaire politique étaient revenus sur leur position primitive à l'Assemblée nationale, et s'efforçaient après les avoir défendus en théorie de faire limiter en pratique les pouvoirs du chef de l'État, en se référant même au caractère parlementaire du gouvernement (lettre de Hergt). Toute initiative du Président de valeur politique était aussitôt attaquée avec la dernière énergie par les droites et représentée comme anticonstitutionnelle. Avec l'élection de Hindenburg, la situation est complètement renversée. Quand des attaques sont dirigées contre le Président accusé d'outrepasser ses droits (*Flaggenfrage*, lettre du Président sur l'expropriation des princes), elles viennent maintenant des partis de gauche. Au contraire, dans les mêmes questions le Président trouve toujours un appui dans les partis de droite.

DEUXIÈME SECTION

LA PRÉSIDENTE HINDENBURG JUSQU'AU 27 MARS 1930

CHAPITRE III

La vie politique.

DEUXIÈME CABINET LUTHER (20 janvier 1926-20 mai 1926). (DVP, DDP, BVP, Z.)

La fraction parlementaire du parti national allemand s'étant prononcée contre l'acceptation du traité de Locarno enjoignit à ses membres de se retirer du cabinet. Contrairement à l'attente générale, le cabinet demeura cependant au pouvoir avec une répartition différente des ministères pour permettre la signature du traité auquel il restait attaché. Les représentants des partis du gouvernement approuvèrent les mesures prises en conséquence du retrait des ministres nationaux et proclamèrent que ce parti s'était par là même interdit une participation ultérieure au gouvernement. Le traité ayant été ratifié par le Reichstag, le gouvernement sa tâche accomplie, démissionna le 15 décembre 1925 (1).

Après avoir reçu dans le but de s'informer les représentants des différents partis, le nouveau Président du Reich déclara qu'il considérerait comme souhaitable un retour à la grande coalition ; cependant il ne chargea personne de mettre ce projet en exécution, mais s'adressa simultanément au centre et au parti démocrate pour engager les pourparlers

(1) Horkenbach, *op. cit.*, 1^{er} juillet, 22 octobre, 25 octobre 1925.

nécessaires. Le 10 décembre, les partis de gauche et le parti populiste prononçaient leur acceptation de principe. Le 13 décembre, le Président du Reich mettait à la disposition du centre le poste de chancelier. Fehrenbach en ayant décliné l'offre au nom de sa fraction, Koch, le lendemain, en acceptait la charge en tant que représentant du parti démocrate.

Mais quelques jours après, la social-démocratie déclarant qu'elle ne pouvait par « manque de confiance » collaborer avec le parti populiste ruinait la combinaison projetée et contraignait Koch à rendre son mandat.

Pour permettre aux conditions politiques de s'éclaircir, le Président résolut de reporter les négociations au début de 1936 ; cette décision lui valut de vives attaques de la droite comme de la gauche, toutes deux lui reprochant d'envisager la crise de manière par trop sereine.

Dans cette période, il convient de mentionner un appel de Loebell au Président du Reich, l'exhortant au cas d'un refus renouvelé de la social-démocratie ou du centre à renvoyer le Reichstag devant ses électeurs et à instaurer dans l'intervalle des deux législatures un régime personnel sur la base de l'article 48 RV (1).

Devant cette menace, le centre et le parti démocrate s'efforcèrent une fois de plus de reconstituer la grande coalition. Pour soutenir leurs efforts, le Président du Reich différa la nomination projetée de Luther au poste de chancelier, tandis que Koch et Fehrenbach devaient le tenir au courant des négociations engagées. La communication officielle des bureaux de la Présidence en date du 4 janvier est à cet égard caractéristique :

Le Président du Reich s'est, quant à la question de la formation du gouvernement du Reich, décidé à attendre la résolution prochaine des fractions, avant que de confier à une personnalité déterminée la formation du cabinet. Le Président du Reich a prié chez lui les chefs du parti démocrate et du centre pour les solliciter d'apporter bientôt un éclaircissement définitif à la question de la grande coalition, un nouvel ajournement dans la formation du cabinet étant considéré par lui comme inacceptable.

(1) Wertheimer, *op. cit.*, p. 76.

Un nouveau refus du parti social-démocrate ruina définitivement les espoirs placés dans la grande coalition, et le Président revenant à son idée antérieure chargea Luther de former un gouvernement des partis du centre.

Après de laborieuses négociations destinées surtout à se concilier l'appui de la droite, Luther, considérant comme acquise l'union de principe, établissait un cabinet composé de membres des partis populiste, bavarois, démocrate et du Centre et donnait jusqu'au 19 aux différents partis pour se prononcer sur son projet. Mais au dernier instant le parti populiste bavarois déclara ne pouvoir tolérer comme ministre le démocrate Koch, à cause de ses tendances unitaristes. D'autre part, son parti refusait d'abandonner Koch qui en tant que ministre eût évidemment marqué le cabinet d'une empreinte particulière. Ces dissensions menaçant de faire échouer encore la combinaison, le chef de l'Etat intervint le 19 janvier en invitant, dans l'intérêt supérieur du Reich, les chefs des partis en question à s'unir. Les démocrates se rendirent à ces exhortations et le cabinet fut constitué avec Kulz à la place de Koch.

Cette première intervention du Président du Reich dans la formation du gouvernement dénote une méthode tout à fait nouvelle. Quels que soient ses sentiments profonds à l'égard de la démocratie et du parlementarisme, Hindenburg montre le souci de collaborer avec les partis, il ne cherche point à gouverner en dehors d'eux comme Loebell l'y invitait, mais bien au contraire estime à sa valeur la composition politique du Reichstag.

Déjà cependant se marque la différence avec son prédécesseur. Les suggestions des partis ne sont plus pour le nouveau Président que des matériaux d'information qu'il doit simplement dans ses résolutions confronter avec l'opinion que lui-même se forme de la crise, tout en laissant aux partis le sentiment d'être respecté dans leurs prérogatives.

Le spectacle que présente le Reichstag n'est pas sans contraster avec la conduite mesurée du Président du Reich. Dans sa dernière période, cette crise ministérielle d'une longueur insolite porte en quelque sorte à l'apogée tous les défauts d'un régime parlementaire systématiquement déformé

par la lutte des partis. C'est en définitive la plus négligeable des fractions du Reichstag qui réussit par un véritable ultimatum à plier à ses désirs la majorité de gouvernement et à faire remanier un ministère dans des buts de satisfactions purement personnelles.

TROISIEME CABINET MARX (17 mai 1926- 17 septembre 1926).

(Composition analogue à la précédente.)

Le cabinet Luther fut renversé le 12 mai 1926 par les sociaux-démocrates unis aux démocrates sur la question de l'ordonnance présidentielle du pavillon de mer des autorités du Reich (*Flaggenfrage*).

Le Président du Reich appela tout d'abord Gessler à la tête du ministère chargé de l'expédition des affaires courantes et le chargea en même temps d'étudier les possibilités de formation du nouveau cabinet. Gessler proposa tout d'abord au Reichspräsidenten le député Adénauer comme chancelier, qui tentant de rétablir la grande coalition échoua sur l'opposition des populistes.

Gessler se tourna alors vers Marx que les ministres de l'ancien cabinet eux-mêmes avaient proposé à ce poste. Après s'être assuré de l'assentiment de sa fraction, Marx accepta la chancellerie, les autres ministres furent simplement confirmés dans leurs fonctions, et tout continua comme s'il n'y avait jamais eu de question de pavillon.

Naturellement, presque tous les partis protestèrent contre une telle interprétation des règles du jeu parlementaire, sans cependant rien entreprendre contre le cabinet.

Le Président du Reich ne joua dans ce remaniement qu'un rôle très effacé, n'intervenant que pour « nommer » les ministres et le chancelier. Dans l'ensemble ce remaniement fut l'œuvre propre du cabinet démissionnaire lui-même. Cependant il ne faudrait point interpréter ce phénomène comme signifiant un recul d'influence du Président, puisque ne faisait que revenir à la constitution primitive défendue par lui.

Début juillet, la question de l'expropriation des princes déterminait une crise grave en politique intérieure au cours de laquelle le Président se prononça à la fois contre une dissolution du Reichstag demandée par le cabinet et contre une démission de ce dernier.

J'apprends que, considérant l'échec probable du projet de loi touchant les maisons princières, le cabinet agite la question de la dissolution du Reichstag et du retrait du cabinet. Je désire vous faire connaître en cette matière mon opinion, à savoir que pour des motifs de politique tant extérieure qu'intérieure, je ne saurais me résoudre à une dissolution du Reichstag et que pour les mêmes raisons je considère un retrait du cabinet comme impossible.

QUATRIÈME CABINET MARX (22 janvier 1927- 1^{er} juin 1928).

(Gouvernement des droites.)

Vers la fin de l'année, la fraction socialiste enjoignit au cabinet Marx de se retirer ou de s'orienter largement vers la gauche. Tandis que le cabinet rejetait l'exigence d'une démission préalable tout en acceptant le principe d'un remaniement, les nationaux allemands décidèrent de retirer leur confiance au cabinet. Malgré l'intervention du Président du Reich, le cabinet fut renversé le 17 septembre par une coalition hétérogène de communistes, socialistes, nationaux allemands et nationaux-socialistes.

Mais si les nationaux allemands avaient mêlé leurs voix à celles des socialistes, c'était uniquement pour faire place nette à un nouveau gouvernement répondant mieux à leurs aspirations politiques (1). Il apparaissait en effet clairement qu'une majorité gouvernementale ne pouvait s'appuyer que sur les nationaux allemands, car la coalition de Weimar était devenue impossible du fait des dissensions entre sociaux démocrates et populistes allemands. La seule solution était donc bien celle d'un bloc bourgeois.

(1) Wertheimer, *op. cit.*, p. 87.

Les négociations du Président avec les chefs des fractions populiste, nationale allemande et social-démocrate confirmèrent qu'il était impossible d'asseoir un cabinet sur une majorité parlementaire suffisante, la communauté de travail des partis bourgeois ne pouvant être réalisé que si le centre acceptait d'y participer. Aussi s'employa-t-on à exercer sur lui une pression capable de le faire revenir sur sa première décision, en le représentant comme responsable de la dissolution du Reichstag, inéluctable au cas d'un échec des négociations.

Simultanément, les partis de droite élaboraient le plan d'un cabinet formé uniquement de populistes et de nationaux allemands sous la tolérance du centre. Celui-ci ayant déclaré ne pouvoir souscrire à un tel projet, le plan des droites tendant à la formation d'un cabinet présidentiel en reçut un nouvel appui. Le Président du Reich se montrait d'ailleurs décidé, au cas d'un refus renouvelé du centre, à renvoyer le Reichstag et à gouverner par mesures dictatoriales.

Le 10 janvier, Curtius fut chargé de former le nouveau cabinet. Il entra aussitôt en rapports avec le parti national allemand pour former un gouvernement de droites. Le centre exigeant la formation d'un cabinet des partis moyens, les droites demandèrent au Président la dissolution du Reichstag. Le centre ayant renouvelé son refus, Curtius renonça.

Le chef de l'Etat ayant alors réuni les représentants du centre et du parti national allemand, Marx, au nom du premier parti, demanda la formation d'une communauté de travail de la grande coalition. Le Président l'en ayant chargé, Marx tenta successivement et sans résultats de former un cabinet de la grande coalition, puis des partis du centre. La première combinaison s'étant révélée impossible et la seconde ayant échoué par suite de l'exigence des populistes qui demandaient l'intégration des nationaux allemands, Marx rendit son mandat.

En contraste singulier avec son attitude précédente, le Président du Reich adressa alors à Marx, le 20 janvier, la lettre suivante :

La situation politique extérieure et intérieure exige un gouvernement fort et capable d'un travail positif. Le gouvernement remplira ses tâches avec le plus de succès s'il peut s'appuyer sur une majorité dans le Reichstag.

Pour l'instant tout au moins, la formation d'une telle majorité avec l'inclusion des gauches n'est pas possible.

La tentative de formation d'un gouvernement appuyé sur les seuls partis moyens a échoué. Je vous demande donc, Monsieur le Chancelier, d'entreprendre la formation d'un gouvernement sur la base d'une majorité des partis bourgeois du Reichstag avec la plus grande célérité possible. J'en appelle également dans ce but aux partis en question du Reichstag pour écarter dans l'intérêt du pays leurs scrupules personnels et leurs divergences d'opinion. Je leur demande de se grouper en vue d'une collaboration sous votre direction et de s'unir dans un gouvernement qui, fidèle à la constitution, soit résolu à travailler pour le bien du pays et non pour et contre tel parti. Ce nouveau gouvernement doit, si même les représentants des partis de gauche n'y appartiennent pas, avoir pour tâche particulière de garantir, de même manière que toutes les autres nécessités d'Etat, les intérêts légitimes des larges masses de travailleurs, et dans son effort de servir le peuple allemand tout entier, dans toutes ses classes, de résoudre les tâches politiques, économiques et sociales qui se dressent devant nous.

Cette lettre constituait indéniablement un moyen de pression contre le centre procédant du même esprit que les précédents. Un nouveau refus du centre de participer à la coalition des droites signifiait en effet pour celui-ci la responsabilité de la dissolution de Reichstag, sinon même celle de la démission du Président du Reich. En même temps donc que le Président du Reich prenait ses responsabilités dans la formation d'une coalition capable d'exercer le pouvoir gouvernemental, il mettait le centre dans l'obligation d'appartenir à une coalition qu'il avait auparavant rejetée à plusieurs reprises et à laquelle il demeurerait toujours hostile.

Par cette intervention, les fractions furent contraintes à oublier leur opposition pour former le gouvernement que le Président attendait d'elles, alors qu'auparavant les négociations avaient montré la présence dans le Reichstag d'une majorité latente hostile à un gouvernement des droites.

C'était donc pour le chef d'Etat un succès politique très

net le plaçant dans une situation bien supérieure au Reichstag. Le Président, en effet, ne se borne pas à fixer les lignes générales de la politique du futur cabinet, il en détermine le caractère politique même, s'inspirant aussi dans une certaine mesure du « pledge » entre le Président des ministres et le monarque anglais.

Cette lettre du Président n'a pas été sans soulever de graves controverses en doctrine et dans les milieux politiques.

L'opinion des partis ne saurait, il est vrai, mériter une étude critique spéciale, elle est dictée pour chaque parti par sa conception personnelle de l'institution et de la signification de la Présidence. Mais il convient d'étudier le contenu de cette lettre dans le cadre des droits du Président afin de savoir si en l'écrivant (la lettre n'est pas contresignée) il n'a pas outrepassé les pouvoirs de l'article 53 R V.

Giese a, dans la *Deutsche Juristen Zeitung*, analysé de façon très serrée le texte de cette lettre et nous rapporterons simplement ici sa démonstration (1).

Le début de la lettre contient un jugement de valeur sur la situation politique, jugement qui aurait pu tout aussi bien être formulé par une personne privée. Le fait que cette appréciation a été émise par le Président du Reich ne saurait lui conférer de valeur juridique. Il n'est pas défendu au Président de se former une opinion personnelle sur les événements politiques importants et d'exprimer même publiquement cette opinion. L'article 118 R V restreignant le droit des fonctionnaires à se prononcer sur des questions d'ordre politique ne saurait être invoqué ici.

La deuxième partie de la lettre contient trois points principaux :

1° La charge de former le cabinet elle-même liée à certaines directives ;

2° Un appel aux partis ;

3° Un programme de travail.

Une telle lettre du fait de son contenu ne peut être raison-

(1) *Reichspräsident und Reichsverfassung*, D. J. Z., 1927, Heft IV, p. 275 et s.

nablement écrite que par le Président du Reich. La question est donc de savoir si ce dernier peut, en raison de ses pouvoirs constitutionnels, adresser un tel message au futur chancelier.

Cette deuxième partie débute avec la charge de former le nouveau gouvernement. c'est donc une pure application de l'article 53 R. V. La question du contre-seing ne saurait être soulevée puisqu'il ne s'agit pas d'une ordonnance du Président du Reich dans le sens de l'article 50 R. V., mais simplement d'une mesure préparatoire à la formation du gouvernement.

Mais l'octroi de cette mission est lié à des directives bien déterminées. On ne saurait cependant voir en elles une atteinte matérielle ou formelle à la Constitution. Le droit de donner ce mandat implique en effet nécessairement celui de l'accompagner d'instructions et indications nécessaires à sa réalisation. Le Président du Reich et le chancelier doivent tout d'abord se mettre d'accord sur les bases politiques du gouvernement futur. Pas plus que le Président ne peut imposer des candidats au chancelier, celui-ci n'a le droit de contraindre le Président à nommer des ministres choisis sur une base politique déterminée par le seul chancelier. Le droit pour le Président de décliner les propositions du chancelier ne signifierait rien s'il lui était interdit de faire savoir au chancelier dans quelles limites politiques il entend sanctionner les propositions de ce dernier. D'autre part, le chancelier doit naturellement se déclarer d'accord avec les lignes directrices élaborées par le Président ce qu'il peut faire explicitement, ou c'est le cas ici, implicitement, en acceptant de réaliser ce mandat.

Ces instructions non plus ne sauraient nécessiter le contre-seing ministériel, car pas plus que précédemment il n'y a là une ordonnance du Président dans le sens de l'article 50, tout d'abord parce que ces directives ne sont qu'une mesure préparatoire à la formation du gouvernement qui peut fort bien ne pas s'en suivre, ensuite parce que l'octroi de cette mission et les instructions qui l'accompagnent ne sont pas une ordonnance ayant force obligatoire à l'égard du chancelier de l'ancien gouvernement, mais forment une propo-

sition à l'actuel candidat au poste de chancelier et qu'il est libre de rejeter.

Le Président adresse dans cette lettre un appel aux partis qui ne peut être considéré que comme une prière pressante et comme tel ne peut susciter de droits sur sa légitimité.

Enfin le Président énonce dans sa lettre un programme politique rudimentaire sans doute, mais cependant très net et que devra suivre le nouveau gouvernement. Les considérations précédentes nous ont déjà démontré dans quelle mesure ce programme est une condition du mandat donné au candidat chancelier. Mais ce programme, en tant qu'intéressant aussi le gouvernement futur, est-il une mesure conforme à la constitution ? La question, selon Giese, doit être résolue affirmativement, car l'établissement d'un programme de gouvernement est de la compétence du pouvoir exécutif ; il n'appartient pas à l'organe législatif d'intervenir dans son élaboration, mais seulement d'exercer sur lui un droit de contrôle, comme sur toutes les mesures du gouvernement.

CABINET MULLER-FRANKEN

(28 juin 1928-27 mars 1930).

(Grande coalition.)

La coalition des droites ne tarda pas à se fissurer ou plus exactement à revenir à ses anciennes dissensions, au début de février la crise devenait aiguë ; et le Reichstag, qui d'ailleurs touchait à sa fin, ne présentant pas d'autre possibilité pour la formation d'une majorité gouvernementale, le Président du Reich le renvoya par le décret de dissolution suivant :

Après que le Reichstag a terminé hier avec les lois votées le programme dit de nécessité, et étant donné qu'il n'est pas à attendre que d'autres grands travaux législatifs puissent être menés à bonne fin dans cette législature, je dissous le Reichstag sur la base de l'article 25 R. V.

Le Président du Reich : Von HINDENBURG.

Berlin, le 31 mars 1928.

Les votes du 20 mai déplacèrent singulièrement vers la gauche le centre de gravité du Reichstag, tandis que les nationaux allemands et les groupes voisins subissaient de lourdes pertes amenant de ce fait le retrait du cabinet (19 juin). D'autre part, la coalition des groupes majeurs, même avec l'intégration du parti économique ne réunissait qu'une minorité ainsi que la coalition de Weimar avec 238 suffrages. De l'aveu même des nationaux allemands, la composition du nouveau Reichstag impliquait pour les socialistes la charge de former le cabinet. Le Président du Reich en confia la mission à Müller-Franken qui lui était présenté par la fraction SD du Reichstag.

Celui-ci chercha tout d'abord à rétablir la grande coalition et dans ce but entra en pourparlers avec le parti populiste. Pour résoudre les points de friction entre les deux partis et sur le conseil de Stresemann, un comité interfractionnel fut formé qui devait établir un programme de travail avec lequel le gouvernement se serait présenté devant le Reichstag, cette méthode étant caractérisée par Stresemann comme répondant à l'esprit même de la Constitution. Mais après dix jours de vaines discussions, ce comité dut se séparer sans résultats. Müller s'efforça alors de former un Cabinet de la coalition de Weimar, avec le concours du parti populiste bavarois et Stresemann comme ministre technicien.

Cette coalition était réalisable, mais Stresemann déclina l'offre qui lui était faite, tout en déclarant qu'il ne refuserait pas sa collaboration à un cabinet de personnalités placé au dessus des partis. Müller adopta aussitôt cette suggestion en s'efforçant de respecter dans la composition du cabinet la formule de la grande coalition. Mais le centre et en particulier le précédent chancelier Wirth en rendirent la réalisation excessivement difficile. Le centre exigeait pour son représentant un poste de vice-chancelier que ni le Président ni Müller n'étaient décidés à créer. D'autre part, des divergences se manifestant entre les partis de la grande coalition sur des questions économiques et militaires, la tentative de Müller paraissait donc déjà avoir échouée. Le Président du Reich sortit alors de son isolement précédent et déclara « qu'il ne pouvait considérer en soi comme une nécessité la création

d'un poste de vice-chancelier, que la Constitution ni le règlement intérieur du gouvernement n'envisageaient comme une institution régulière. D'autre part, il était de son devoir de s'opposer à ce qu'une fraction lui donnât dans l'exercice de ses droits constitutionnels des consignes particulières, touchant la composition du cabinet ».

Devant cette déclaration énergique le centre se contenta d'un ministère, étant spécifié qu'un remaniement à son profit du cabinet aurait lieu au plus tard l'automne suivant, qui lui donnerait un second siège dans le gouvernement.

A la suite de divergence d'opinion à l'intérieur du cabinet relativement aux moyens de remédier au déficit du Reich, le cabinet Müller démissionna le 27 mars 1930.

Dans la formation de ce cabinet, le dernier des cabinets parlementaires de la République allemande, le rôle joué par Président du Reich ne doit pas être sous-estimé.

Si les partis du Reichstag ont pour la dernière fois pris une part active à la constitution des ministères, cependant la ferme déclaration du Président du Reich a mis un terme définitif aux abus précédents que faisaient les partis de leurs pouvoirs. Par cette affirmation nette de ses droits, le Président du Reich arrête dès leurs débuts les marchandages de partis et du parti qui mieux que tout autre excellait à s'attribuer contre tous droits dans la formation des gouvernements le rôle d'arbitre souverain dans des buts de satisfaction purement égoïstes. D'autre part, l'intervention énergique du chef de l'Etat dans l'attribution des ministères n'est pas sans témoigner d'un esprit complètement nouveau qui déjà annonce les cabinets présidiaux de demain.

CHAPITRE IV

L'influence du Président von Hindenburg dans la constitution des cabinets jusqu'au 27 mars 1930.

Dans la constitution de ses derniers gouvernements, le Président Ebert avait déjà montré une certaine tendance à participer effectivement à la formation du cabinet. Par son intervention le Président rendait plus facile la solution de la crise, en choisissant des personnalités bien déterminées auxquelles il donnait mission d'éclaircir les rapports politiques dans le Parlement et, le cas échéant, de former le cabinet.

Cette tendance s'accroît encore après l'entrée en fonction du second Président du Reich v. Hindenburg. Dès 1930 elle conduira même à confier la formation du cabinet à une personnalité de la confiance exclusive du chef de l'Etat et qui devra remplir unilatéralement sa mission en faisant abstraction des rapports politiques dans le Parlement. Mais dans la période actuelle, le Président du Reich montre encore le souci de tenir compte du facteur parlementaire et d'être informé des tendances politiques du Parlement. C'est ainsi qu'après la démission du premier cabinet Luther il demandera au Président du Reichstag de l'éclairer sur la situation politique et de même lors de chaque crise ministérielle aux chefs des différents partis de leur exposer leurs conceptions personnelles.

Mais de ce souci d'information, il faut éviter de conclure que le Président du Reich se considère comme lié à l'avis des partis dans la formation du gouvernement. En réalité,

il y a là plutôt pour le Président, tout au moins dans les débuts, une manière d'initiation à la vie politique. Le Président du Reich par une connaissance exacte des partis et de leur attitude, cherche bien plus à éviter une prolongation de la crise par des tentatives vouées à l'insuccès parce que insuffisamment préparées, qu'à réaliser les suggestions des partis eux-mêmes. Cette connaissance particulière de la situation politique permet en effet au Président, lorsque les négociations purement parlementaires tendant à la formation du cabinet ont échoué, d'intervenir à son tour et d'exposer aux partis en toute connaissance de cause son propre point de vue en leur demandant de s'y rallier. Aussi tout en faisant preuve d'une large initiative personnelle, d'autant plus efficace qu'elle s'inspire des intérêts du Reich lui-même (appel aux partis de janvier 1926), Hindenburg laisse soigneusement aux fractions l'impression d'être considérées dans leur opinion, suivies dans leur avis et de déterminer en définitive de façon immédiate la formation et la tendance politique du gouvernement. Au cas d'ailleurs où les partis prétendent abuser de leurs droits, Hindenburg, tout aussi bien qu'Ebert, ne manque pas de rappeler que rien ne justifie l'usage confiant au parti d'opposition dont l'attitude a entraîné le retrait du gouvernement, la formation du suivant.

Et cette affirmation opiniâtre de ses droits par le Président a eu pour résultat l'affaiblissement progressif de cette coutume constitutionnelle qui, au surplus, suppose une opposition homogène et capable d'assurer la charge du gouvernement.

La croissance du pouvoir exécutif dans cette période s'explique par plusieurs raisons, les unes attachées à la personne du Président du Reich, les autres résultant de la structure politique elle-même.

Parmi les causes du renforcement du pouvoir présidentiel inhérentes à son détenteur, il faut, en premier lieu, citer l'orientation politique du Président lui-même.

Par son passé, qui était aussi celui de la monarchie allemande à laquelle Hindenburg resta toujours fidèle, le nouveau Président du Reich était peu préparé à une sujétion docile au système parlementaire à une mise en application

stricte des principes démocratiques. Et la représentation que le vieux maréchal se faisait des fonctions d'un chef de l'Etat n'a pas été parfois sans s'inspirer de l'ancien concept de souveraineté (question du pavillon, cabinet Müller-Franken).

D'autre part, les tendances politiques du Président v. Hindenburg lui conciliaient l'appui des partis de droite, partisans d'une présidence forte, pourvu qu'elle fût dans leurs idées et, à l'inverse de la période précédente, l'étude des gouvernements allemands de 1925 à 1930 montre une évolution très nette vers la droite. Mais une telle évolution n'est que pour partie un effet, elle est aussi une cause en soi et qui à son tour a pour effet le renforcement du pouvoir présidentiel.

Enfin, tandis que les textes constitutionnels dans leur interprétation formelle font dépendre du Reichstag le maintien du cabinet, ce cabinet s'est, dans les dernières années de la République parlementaire, assuré une vie propre par l'évolution de sa structure interne. Toutes proportions gardées, se marque dans le gouvernement un retour à sa structure d'avant guerre, sous le régime de la Constitution bureaucratique de Bismarck. C'est un fait d'expérience que plus s'accroît le nombre des cabinets successifs, et moins sont nombreux les changements dans leurs membres essentiels. De la foule anonyme et éphémère des ministres du Reich, quelques figures se détachent qui survivent à la disparition des cabinets et forment le noyau des gouvernements suivants. Leur position semble s'y affirmer devant le Parlement en fonction même des ministères auxquels ils ont survécu.

Ainsi se dégage et s'affirme une élite de ministres techniciens (Gessler pour la Reichswehr, Braun pour l'Intérieur, Marx et Stresemann à la Présidence, Bredt à la Justice, Curtius aux Affaires étrangères) qui limitent d'autant l'influence néfaste du Parlement par leur présence d'abord et l'autorité qu'ils dégagent, mais aussi par les cadres et les traditions qu'ils contribuent à maintenir. Cette autonomie qu'acquièrent certains ministres par une occupation répétée des mêmes ressorts, ne saurait être assimilée aux cabinets de gouvernements parlementaires par opposition aux gouverne-

ments de Parlements. Les chefs de partis membres de cabinets successifs n'obligent par leurs partis à les suivre, comme le cas en est en Angleterre. Mais passant du rôle de partisans à celui d'hommes d'Etat, ces parlementaires se libèrent progressivement de l'emprise de leurs partis respectifs, pour finalement leur échapper complètement quand ils n'en sont pas rejetés. Il y a déjà un indice à peine perceptible mais certain des futurs cabinets présidentiels. Enfin, un dernier phénomène politique contribue encore à élargir singulièrement le champ d'action du Président du Reich. Le fait, pour les perspectives de coalitions, de devenir de plus en plus faibles dans le Reichstag, et d'une réalisation sans cesse plus difficile l'établissement d'un gouvernement sur la base de ces coalitions, incline le Président à rechercher plutôt des contacts nombreux avec les fractions que le soutien de quelques groupes. De ce fait, la formation du gouvernement ne s'effectue plus d'après le processus mécanique de la force numérique des différents groupes du Parlement, mais bien plutôt par une appréciation psychologique de forces impossibles à mesurer quantitativement. Mais seule une volonté unique permet d'atteindre ce résultat infiniment délié et ainsi dans les rapports entre le Reichstag et le Président du Reich relatif à la formation du cabinet le centre de gravité se déplace en faveur du Président.

Ainsi s'explique la différence de méthodes entre Ebert et Hindenburg, le premier, lorsqu'il intervenait, chargeait le futur chancelier de réaliser une mission déterminée à l'avance par les contingences politiques elles mêmes et auxquelles il était difficile de rien changer, tandis que Hindenburg établit d'abord une balance psychologique des différentes partis avant que de prononcer sa résolution.

CHAPITRE V

Les tentatives de révision constitutionnelle des droits du Président du Reich.

Nous savons que le parti national populiste allemand, lors de l'élaboration de la Constitution de Weimar, s'était déjà efforcé de faire attribuer au Président du Reich une situation et des pouvoirs susceptibles d'en faire dans la mesure du possible le successeur direct de l'ancien empereur (1).

Convaincu de la durée éphémère du Reich républicain, ce parti voyait ainsi la possibilité ultérieure de substituer par la voie légale de l'élection, au Président du Reich, un membre de l'ancienne famille régnante qui eût ainsi retrouvé intactes les prérogatives de ses prédécesseurs au trône.

Sans doute ce parti en tant que minorité d'opposition ne pouvait exercer dans ce sens une influence décisive sur le cours des choses. Il n'en utilisa pas moins chaque occasion pour tenter d'assurer par la voie de modifications constitutionnelles une extension du pouvoir présidentiel.

En 1925, à l'occasion de la discussion du budget, le DNVP avait demandé l'établissement d'un comité chargé de la révision de la Constitution (2). Cette proposition fut reprise dans les mêmes circonstances en 1926, dans la forme suivante :

Le Reichstag décide de créer un comité de 28 membres qui se charge d'une révision de la Constitution sur la base des

(1) St Ber S 1304 (II. *Lesung des Verfassungsentwurfs*).

(2) *Verhandlungen des Reichstages*, B. 386, p. 2225.

expériences faites précédemment, et entre autres dans le sens suivant :

1° L'article 54 est abrogé, ou tout au moins modifié de façon essentielle dans le sens d'un renforcement de pouvoirs du gouvernement.

2°... (1).

La nécessité d'une modification de la Constitution fut développée au nom du DNVP par le député Berndt dans le Plenum du 10 mars 1936 (2); les représentants du parti économique et du mouvement populaire pour la liberté (VFB, actuellement NSDAP) appuyèrent cette proposition dans les séances suivantes (3). Le rapporteur du budget D^r Scheiber se prononça cependant contre toute modification tendant à amoindrir le système parlementaire (4) et la proposition du DNVP fut repoussée le 18 mars à une très forte majorité. Le DNVP intervint cependant encore dans les débats du Reichstag en 1927 pour, conformément à la résolution de la direction du parti, exiger une modification urgente de l'article 54 ayant pour but de rendre l'exécutif indépendant du législatif (9 déc. 1927).

Dans le même sens le parti populiste allemand déposa devant le Reichstag, le 14 décembre 1928, un projet de loi ainsi rédigé :

Le Reichstag décide de donner au projet de loi suivant l'assentiment constitutionnel :

Projet d'une loi tendant à la modification de la Constitution de l'empire allemand, du 11 août 1919.

Article 1^{er}. — L'article 54 RV du 11 août 1919 est modifié ainsi qu'il suit : le chancelier et les ministres du Reich ont besoin, dans la conduite de leurs fonctions, de la confiance du Reichstag. Cette confiance doit être établie au début de la conduite de leur fonction par une résolution de la majorité du Reichstag

Une majorité des deux tiers est nécessaire quand la confiance

(1) *Druck des RT.*, III. Wahlperiode, n° 1897.

(2) *Verhdl des RT.*, B. 389, p. 7140.

(3) *Id.*, p. 6158 et 8609.

(4) *Id.*, p. 6107.

doit être à nouveau retirée au gouvernement, au chancelier ou à un ministre du Reich.

Il suffit de la majorité simple quand la motion relative au retrait de la confiance est déposée en liaison avec le vote final de la troisième lecture du budget normal.

Article 2. —..., (1).

Cette proposition avait pour but d'assurer au gouvernement une stabilité plus grande. Ainsi était renforcée indirectement la puissance du Président qui nomme ce gouvernement. La proposition devait, « dans la forme la plus parlementaire qui puisse être, remplir le désir de révision constitutionnelle du peuple allemand tout entier ».

Ce projet fut discuté le 28 février 1929 (2), puis renvoyé au comité juridique sans que le Reichstag se soit prononcé.

L'organisation monarchiste du Stahlhelm s'efforça également en 1929 de provoquer un plébiscite tendant à l'abrogation de l'article 54 RV (3). Mais le Stahlhelm participant également à la même époque au referendum d'initiative populaire contre le plan Young, son projet fut reporté à plus tard et ne fut jamais repris.

Ainsi des efforts entrepris par divers groupes politiques pour assurer au Président du Reich par la voie d'une révision constitutionnelle un rôle de chef (*eine Führerschaft*) aucun ne réussit.

Reconnaissant ces insuccès, un autre groupe, poursuivant le même but partit du principe que la Constitution de Weimar elle-même recèle les possibilités d'établissement au profit du Président du Reich d'une situation qui lui permette d'exercer ses pouvoirs en toute indépendance. C'est l'objet que se fixa la « Ligue pour la rénovation du Reich » qui fondée en 1927 par le Dr Luther groupait un nombre considérable de personnalités marquantes de la politique et de l'économie.

Cette ligue publia en 1929 un mémoire sur « les droits

(1) *Druck des RT.*, IV, WP., 1928, n° 704.

(2) *Verhd. des RT.*, B. 424, p. 1338.

(3) *Der Stahlhelm*, 27 janvier 1929, n° 4.

du Président du Reich allemand d'après la Constitution du Reich » (1) où sont habilement justifiées et systématisées les conceptions nouvelles touchant le rôle du chef de l'Etat et que la ligue s'était donné pour mission de faire triompher. Le mémoire, écrit sous l'influence déterminante de Poetsch et d'Anschütz, commence par établir qu'une abrogation totale de l'article 54 donnerait au Président du Reich des pouvoirs dépassant encore ceux du Président des Etats-Unis, étant donné qu'à son droit de dissolution du Reichstag, viendraient s'ajouter les droits du gouvernement en matière de législation, et que le Président des Etats-Unis ne possède pas (2).

Les démonstrations ultérieures tendent à établir que le Président n'est pas lié à une autre instance dans le choix du chancelier, quand bien même ce dernier devrait être aussitôt renversé par un vote de méfiance. Le fait pour le Président de prendre en considération les rapports de majorité dans le Reichstag est une nécessité politique et non une obligation de droit (3). En face de ce président qui ne connaît pas de dépendance de droit et auquel la durée supérieure de ses fonctions et le droit de dissolution confèrent une indéniable supériorité, se dresse un Parlement auquel nulle disposition de la Constitution n'accorde juridiquement le droit de coopérer à la formation du gouvernement.

Il est en effet bien établi (4) que la première phrase de l'article 54 n'implique en rien l'exigence d'une collaboration active du Reichstag, elle pose simplement « l'affirmation solennelle de cette pensée fondamentale, selon laquelle le seul gouvernement pourra assurer ses fonctions qui participe à la confiance du Reichstag » (5). Cela résulte en particulier de la teneur de la deuxième phrase de l'article 54 qui limite les droits du Parlement à un fait négatif, au renversement

(1) II. Aufl. Berlin, 1930.

(2) P. 21.

(3) P. 41. Cf. Arndt, *Kommentar*, p. 167.

(4) Cf. Anschütz, Ank 3 zu Art. 54. Giese, Ank I zu Art 54 Poetsch-Hefter, *J. Off. R. XVII*, p. 105.

(5) P. 46.

du gouvernement. D'après le droit constitutionnel positif, une manifestation expresse d'assentiment du Reichstag n'est en rien un élément nécessaire à la formation du gouvernement.

Ainsi la Constitution accordant au seul Président des droits positifs dans la formation du gouvernement, il est de ce fait indépendant du Reichstag et suffisamment fort pour jouer dans la politique un rôle directeur.

Que la réalité n'ait pas souvent répondu à cette conception ne change rien à ces constatations théoriques. Certes, un renforcement du pouvoir présidentiel est nécessaire, mais celui-ci ne doit pas découler d'une modification dans la Constitution, mais d'une modification dans l'application de la Constitution.

Une rupture avec la pratique du gouvernement jusqu'alors exercée n'est possible, — l'évolution française l'a montré, et cela vaut avant tout pour une forme d'Etat démocratique — que quand le peuple y souscrit. En conséquence, le peuple allemand doit être éclairé sur les pouvoirs que la Constitution donne au Président du Reich. C'est à cette œuvre que doit servir le mémoire du *Bund zur Erneuerung des Reichs*, car « l'influence du Président du Reich sera d'autant plus grande que la conviction de ses droits s'enracinera plus profondément dans la conscience populaire ».

CHAPITRE VI

La doctrine et les droits du Président du Reich dans la constitution du cabinet.

L'évolution de la doctrine est en cette matière analogue à celle de la pratique politique et suit une ligne sensiblement parallèle.

Les études parues dans les premiers temps de la République ne voient, pour la plupart, dans le droit du Président que sanctionne l'article 53, qu'un acte purement formel, tout au moins sa signification matérielle est fortement diminuée. C'est à cette période qu'appartiennent presque tous les auteurs du premier groupe qui défendent en matière de constitution du cabinet, la thèse de la suprématie du Reichstag.

Cependant une évolution se dessine peu à peu dans la doctrine, qui se dresse contre l'utilisation unilatérale de l'article 54 et affirme la valeur matérielle du droit de nomination et de renvoi du Président du Reich. On admet tout au moins dans certains cas des exceptions au principe général de l'article 54, soit pour rendre le gouvernement indépendant du Parlement, soit pour ménager au Président une situation supérieure à ce dernier.

Enfin, un troisième groupe, à vrai dire peu fourni, apparaît dans la période 1928 1931 qui suit l'échec des tentatives de révisions constitutionnelles en faveur du Président et entend démontrer que dans certains cas, tout au moins, le Président est chargé de former et de maintenir le cabinet contre la volonté même du Reichstag. Ces théories trouveront leur pleine réalisation dans la période suivante, dite des cabinets présidentiels.

PARTISANS DE LA COMPÉTENCE EXCLUSIVE DU REICHSTAG
DANS LA CONSTITUTION DES CABINETS.

Giese. — La théorie de la priorité du Reichstag dans la formation du cabinet est développée sur un plan logique par Giese, dans les premières éditions de son Commentaire sur la Constitution du Reich » (1).

Malgré une certaine apparence d'égalité des pouvoirs entre le Reichspräsident et le Reichstag, c'est pour Giese la représentation populaire qui constitue l'organe supérieur. Qu'on n'objecte point que l'origine plébiscitaire du chef de l'Etat a été voulue pour lui assurer une autorité égale à celle de la représentation populaire. L'organe souverain n'en demeure pas moins le Reichstag, car il représente directement le peuple souverain et exerce la plus haute fonction du Reich : la fonction législative. Le Président n'a pour tâche que de donner aux décisions du Reichstag la force exécutoire. De cette proposition fondamentale Giese tire les conséquences en ce qui concerne la formation du cabinet : « En apparence, c'est le Président du Reich qui appelle les membres du gouvernement à ces fonctions. Mais en fait ils forment un comité de confiance du Reichstag s'harmonisant avec les conceptions de sa majorité et ne devant pas sortir sans conditions de son milieu. » La seule condition imposée pour l'entrée et le maintien en fonctions des ministres est la confiance du Reichstag et il ne doit en aucun cas être dérogé à ce principe. Dans un régime parlementaire, le gouvernement n'est qu'un comité de la représentation populaire, chargé seulement des affaires du gouvernement encore que n'étant pas nécessairement sorti du Reichstag même.

La politique générale ainsi que toutes les fonctions de détail des ministères doivent répondre à cette conception et à la volonté de la majorité parlementaire. L'emprise absolue du Parlement sur le gouvernement est confirmée par l'analyse de la notion de confiance que sanctionne l'article 54. « La confiance se fonde sur ce que les ministres dirigent

(1) Giese, *Die Verfassung des deutschen Reiches*. Zu art. 53, p. 148-149, 3 Aufl.

les affaires dans le sens et l'esprit de la majorité du Reichstag. (1) »

Cependant, dans les éditions ultérieures de son ouvrage, Giese, sous l'influence de l'évolution politique, a atténué de façon sensible l'intransigeance de sa conception première et en est arrivé à se rallier finalement de façon formelle au point de vue défendu par Poetsch et Anschütz (2). C'est ainsi qu'à l'occasion de la lettre de Hindenburg au chancelier Marx, Giese est allé jusqu'à écrire : « L'opinion qui veut que le Président ait seulement à attendre (le résultat des négociations entre les partis) et ensuite simplement à y souscrire, est depuis longtemps reconnue fausse, et est à peine encore représentée dans la théorie. Bien au contraire, il convient de souscrire sans restrictions à l'opinion qui formulée tout d'abord par Poetsch en la matière fut ensuite reprise mot pour mot par Anschütz. »

Saenger. — Saenger s'apparente en 1920 à l'opinion première de Giese en soutenant avec des arguments analogues que le Président est dans la dépendance totale du Reichstag, ce dernier constituant l'organe supérieur dans lequel doit se concentrer l'ensemble des pouvoirs de gouvernement. Saenger va même jusqu'à écrire que la situation du Président du Reich allemand est plus faible encore que celle du chef de l'Etat français (3).

Stier-Somlo. — Stier-Somlo appartient également au groupe des publicistes qui, se rattachant au système de Giese, ne voient pour le Président de droit d'user de ses pouvoirs que dans le sens de la majorité du Reichstag.

Pour Stier-Somlo (4), « la situation politique doit le conduire nécessairement (le Président du Reich) à appeler le politicien chef de parti ». Ce n'est d'ailleurs pas une atteinte aux principes de Weimar, « car le système démocratique et parlementaire en conséquence de la souveraineté

(1) *Op. cit.*, 2 Aufl., p. 191.

(2) Giese, RP. und RV, DJZ, 1927, Heft, p. 275.

(3) *Die Verfassung des deutschen Reiches.*

(4) Stier-Somlo, *Deutsches Reichs, und Landstaatsrecht*, p. 620.

du peuple fait dépendre la nomination de la majorité dans la représentation populaire ».

Développant cette proposition dans toutes ces conséquences, Stier-Somlo en est ainsi conduit à ne voir dans le droit de nomination et de délaissement du Président du Reich qu'une compétence purement formelle : « Le Président nomme le chancelier et sur sa proposition les ministres et les renvoie. Assurément, le droit de nomination n'est qu'un droit formel, car la situation politique doit contraindre le Président à appeler les chefs de la majorité dans la représentation populaire. Le chancelier ne se laissera pas imposer de collègues qui ne lui soient agréables. Il préférera plutôt renoncer à la formation du cabinet. De ce fait, le Président est lié au cercle étroit de ceux qui, dans la situation politique, lors de la formation du gouvernement, viennent en question pour cette formation. Il dépend de chaque constellation si le Président peut prendre un chef de parti bien déterminé comme chancelier, et des personnes désignées avec précision comme ministres, ou s'il possède la liberté de choix entre plusieurs.... Dans le dernier cas, il est possible qu'un champ d'action très important lui soit réservé. De même, le renvoi du gouvernement n'est qu'un acte formel et non le résultat de sa décision. »

Dans un ouvrage écrit en 1931 (1), Stier-Somlo a d'ailleurs insisté sur ce fait que les limitations à la liberté de choix du Président sont matérielles et résultent de la cohérence des coalitions, et non juridiques et découlant du texte de la Constitution. En se référant aux nombreuses expériences vécues dans cet intervalle, Stier-Somlo, lorsque le cabinet formé par le Président du Reich n'obtient pas la confiance du Reichstag, ne voit pour le chef de l'Etat aucune autre solution que de faire usage de son droit de nomination et de renvoi jusqu'à ce qu'un gouvernement trouve enfin la confiance de la majorité du Reichstag, qui est censée représenter la volonté populaire.

Freytag-Loringhoven. — Si Freytag-Loringhoven appartient

(1) *Die Reform des RR und die Problematik der rechtlichen Stellung des Reichspräsidenten.*

aussi au groupe de ceux qui déniaient toute influence réelle au Président dans la formation du gouvernement, ce n'est point certes pour exalter le parlementarisme et en défendre les principes contre la dictature éventuelle d'un seul, en vidant de leur substance par une critique spécieuse toutes les dispositions de la Constitution lui accordant un pouvoir propre.

Membre d'un parti qui dans des buts avoués de restauration monarchique s'était toujours efforcé de faire étendre au maximum les pouvoirs personnel du Président, Freytag-Loringhoven n'a pu être conduit que par l'observation de la vie politique et l'étude logique des textes à une constatation si néfaste à ses idées et à ses espoirs (1).

Comme tous les auteurs précédents Freytag-Loringhoven voit dans les articles 52 et 54 RV les pôles de la vie parlementaire. Mais un régime d'équilibre ne saurait en découler, le contenu des deux articles s'oppose en effet irréductiblement et l'un des facteurs doit inéluctablement l'emporter sur l'autre. En fait, c'est le Parlement qui tiendra dans sa dépendance le Président du Reich, le législatif qui annexera l'exécutif.

En admettant même, en effet, que le Président du Reich puisse exercer avec indépendance le droit que lui accorde l'article 53 de choisir le chancelier, et sur sa proposition de nommer les ministres, le Reichstag peut à tout instant en retirant sa confiance au cabinet le contraindre à la démission. D'autre part, tous les actes du Président nécessitent le contre-seing du chancelier ou du ministre intéressé (art. 50 RV) par lequel ce dernier en endosse la responsabilité devant le Reichstag.

En admettant même que le chancelier ou le ministre ne se refuse pas à contresigner un acte qu'il sait devoir être désavoué par le Reichstag, celui-ci n'en garde pas moins son droit de contrôle sur les actes du Président, et peut donc par l'intermédiaire du cabinet réduire à zéro l'exercice par le Président de ses prérogatives. L'exercice réel de ses droits par le président relève donc finalement du bon plai-

(1) *Die Weimarer Verfassung in der Lehre und Wirklichkeit.*

sir du Reichstag. D'autre part, les pouvoirs même que la Constitution donne au chef de l'Etat pour rétablir l'équilibre faussé par le Parlement à son profit (art. 25 et 73 RV) n'acquièrent eux aussi force exécutoire que par le contre-seing du chancelier. Pratiquement ils sont donc sans valeur.

Ainsi s'expliquent les efforts du parti monarchiste pour renforcer les pouvoirs du chef de l'Etat, en le déliant dans certains cas au moins de la sujétion de l'article 50, et pour limiter d'autre part la valeur de l'article 54 dans la formation du gouvernement. Car le parti monarchiste en l'état actuel des choses n'était pas loin de partager la conclusion désabusée de Freytag-Loringhoven :

« Ainsi le Président élu par le peuple est en même temps lié à la forme parlementaire du gouvernement. Cela certes est nouveau, mais la nouveauté est le seul mérite de cette construction, si tant est que la nouveauté ait en soit quelque mérite, car pour le reste cela signifie une contradiction interne et frappante. On fait élire le Président par le peuple pour qu'il soit indépendant du Reichstag, et en même temps on ruine cette indépendance en le plaçant sous le joug du parlement, c'est-à-dire sous la domination du Reichstag. »

Dans un ouvrage d'une date postérieure (1), Freytag-Loringhoven a cependant légèrement atténué la rigueur de ses conclusions premières en déplaçant l'accent de dépendance du Président sur la volonté manifestée par le peuple lors de chaque nouvelle élection, le Président ne devant appeler au gouvernement que les partis assurés d'une large confiance populaire.

Glam. — La méthode observée lors des premières formations de gouvernement sur la base stricte des coalitions de partis, le Président du Reich gardant une attitude purement passive, conduit également Glum (2) à surestimer les circonstances de fait découlant du régime des partis et à leur conférer, en conséquence, une valeur de droit.

(1) *Reichsverfassung und Staatspraxis*, 1926, p. 259.

(2) *Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung*.

Selon lui, de même que l'exigence posée par l'article 54 RV de la confiance du Reichstag, de même le système reconnu des cabinets de coalition exige que le choix par le Président du Reich de son chancelier soit soumis au contrôle étroit des partis. En conséquence, dans toute crise ministérielle, le Président doit, en premier lieu, traiter avec les partis et n'opérer de nomination qu'après s'être assuré de leur assentiment sans restrictions. Toute attitude différente du Président ne peut constituer, selon les circonstances, qu'une solution de nécessité — c'est le cas quand le Reichstag est incapable de fournir une majorité homogène de gouvernement — sinon une atteinte au système normal des gouvernements de coalitions.

En conclusion, Glum affirme la nécessité absolue, dans l'interprétation du système de gouvernement de la Constitution du Reich, de prendre en considération la nécessité d'un lien de dépendance, soumettant le cabinet à la formation d'une coalition dans le parlement envisagé comme organe central.

Cependant, dans une étude ultérieure (1), Glum est revenu sur ces propositions, et reconnaissant sans détours les déficiences du parlementarisme allemand, leur donne pour causes principales, d'une part, l'incapacité des partis allemands touchant la constitution du cabinet et de ce fait l'absence d'une volonté vraiment nationale ; d'autre part, l'ingérence des partis politiques dans le corps des fonctionnaires avec, pour conséquence, un système mal déguisé de rapines selon le modèle américain.

Hoffmann. — C'est à lui que l'on doit l'interprétation la plus radicale du système parlementaire inauthentique (2). Hoffmann part en effet de ce principe *a priori* que si le Président du Reich pouvait exercer de manière indépendante les droits qu'il tient de la Constitution, une telle liberté d'action, sans parler des dangers qu'elle pourrait faire courir au régime républicain, serait la négation du système parle-

(1) *Das geheime Deutschland.*

(2) Hoffmann, *Die Stellung des Staatshauptes.*

mentaire, celui-ci, toujours selon Hoffmann, étant caractérisé par la dépendance « stricte et constante » de l'exécutif quand au Parlement. L'exécutif ne peut donc être qu'un simple commis du Parlement destiné à en faire appliquer les volontés sans pouvoir y collaborer ni les discuter.

Hoffmann veut trouver une confirmation de sa thèse dans les articles 53 et 54 RV dont, selon lui, les conditions font des prérogatives du Président de purs reflets de droit (*Scheinrechte*) et le dépouillent de son autonomie dans leur exercice. Le gouvernement, en effet, n'est responsable que devant le Reichstag, seul titulaire effectif du droit de contrôle, et il résulte de l'article 54 que le gouvernement « ne saurait sous aucun rapport et dans aucune circonstance être dépendant du Président ».

Tirant de cette proposition générale les conséquences nécessaires, Hoffmann, qu'abuse l'exigence du contre-seing pour tous les actes du Président, affirme que le droit de dissolution de l'article 25 n'existe que sur le papier, car on ne peut imaginer un membre d'une majorité parlementaire contre-signant l'acte qui signifierait son suicide politique. L'exemple français, au surplus, montre l'invraisemblance d'une dissolution contre la volonté du Parlement.

A l'objection que la Constitution en faisant élire le Président du Reich par le peuple a entendu lui assurer l'autorité morale nécessaire au libre exercice de ses droits, Hoffmann répond en établissant avec un parfait mépris des textes constitutionnels une hiérarchie entre les articles 50 et 54 d'une part et l'article 40 § 1 d'autre part, qui remet au peuple l'élection du Président du Reich. De cette hiérarchie arbitraire résulte que « la possibilité d'autonomie du Président en conséquence de sa base plébiscitaire est complètement supprimée par sa dépendance des ministres parlementaires du fait de l'obligation permanente du contre-seing ». Au surplus, l'élection par le peuple du Président du Reich ne saurait lui assurer une autorité supérieure à celle du chef de l'Etat élu par le Parlement, étant donné que tous deux seront élus par les plus forts partis, sinon même par les partis de la majorité.

A l'encontre de Hoffmann et se référant à l'exemple de la

Présidence Ebert, *Siegfried Brie* (1) voit la cause principale de la faiblesse du Président dans son élection par le Parlement. Le Président ne peut, en effet, dépourvu de l'autorité morale nécessaire, que suivre dans la formation du gouvernement les désirs du Reichstag. Et le ministère constitué, il ne peut exercer ses prérogatives qu'avec la collaboration de celui-ci et en particulier du chancelier. Le gouvernement étant placé sous la dépendance directe du Parlement, le Président ne pourra opposer à sa volonté inspirée des désirs du Reichstag une volonté contraire. Ce n'est que dans des cas de conflit tout à fait particuliers qu'il sera parfois possible au Président d'obtenir le consentement du gouvernement pour dissoudre le Reichstag, ou peut-être même de former un nouveau gouvernement, un cabinet de combat, dont la tâche essentielle sera de collaborer avec lui dans la dissolution du Reichstag.

Bredt reprend le raisonnement de *Hoffmann*, lorsque dans son ouvrage *Der Geist der deutschen Verfassung* il affirme que le peuple allemand ne saurait accorder aucune importance politique à l'élection présidentielle, car seules les élections au Reichstag déterminent aujourd'hui les destinées du Reich. Autant la victoire du parti qui par ses succès électoraux sera appelé au gouvernement du Reich intéresse chacun, autant il serait difficile de dire quel intérêt peut avoir l'électeur isolé à l'élection du Président, tant il est devenu clair aux masses électorales que c'est à peine si l'élection présidentielle a quelque signification. Pour *Bredt* comme pour *Hoffmann*, l'élection du Président sera l'œuvre des partis. « Il résulte donc de l'ensemble des choses que le Président est à l'exemple de la France élu par le Parlement... Il est donc à peine acceptable que l'élection du Président prenne la valeur d'une décision importante en matière politique. »

D'autre part, en ce qui concerne l'intervention du Président dans la formation du cabinet, *Bredt* s'appuyant sur les expériences précédentes n'y voit qu'un droit formel destiné à sanctionner les marchandages des partis. Le Président ne fait que reconnaître un état de fait en le revêtant d'un carac-

(1) Reichstag und Reichsregierung, *Handbuch für Politik*. III, 3, p. 57.

tière constitutionnel. Et Bredt d'invoquer à l'appui de sa thèse la reconnaissance par un socialiste de ministères dont aucun membre n'appartenait à son parti.

Cependant, Bredt ne conteste pas que dans des circonstances particulières où le Reichstag se révèle incapable de dégager une majorité susceptible d'imposer sa volonté, une certaine marge d'influence puisse appartenir au Président du Reich. Mais ce cas ne sera jamais qu'une déviation exceptionnelle de la norme préétablie.

Hübrich s'inspire de considérations analogues lorsqu'il écrit dans son *Demokratisches Verfassungsrecht* : « On a dans les séances de l'Assemblée constituante caractérisé la formation du gouvernement comme la plus importante fonction de droit public du Reichspräsidenten. Cependant son droit de nomination et délaissement n'est qu'un droit formel. Du fait même du système parlementaire, le Président ne peut régulièrement nommer chancelier qu'une personnalité agréable à la majorité parlementaire, alors que sa nomination doit être le premier pas dans la formation du gouvernement. » (1)

Müller Meiningen. — Il soutient le même point de vue dans des termes à peine différents. « De même que le droit de présentation par le chancelier, la nomination par le Président n'a été jusqu'à maintenant qu'un acte formel. Ceux qui décident en réalité chez nous sont les groupes du Reichstag, imposant leur volonté propre (2). »

Schelcher. — Schelcher (3), tout en s'abstenant de porter la question sur le plan de droit est également d'avis que le Président n'est pas libre dans le choix des ministres. Il est tout au moins en fait limité aux tendances de la majorité régnante du Reichstag et doit tenir compte de la confiance nécessaire de celle-ci en ne choisissant que des personnalités susceptibles d'être agréées par elle.

Thoma estime (4) qu'en droit le Président du Reich est

(1) P. 10.

(2) *Parlamentarismus*, p. 15

(3) *Zur Reform der Reichsverfassung*, p. 20.

(4) *Die rechtliche Ordnung der parlamentarischen Regierung*, p. 505.

obligé de ne nommer comme chancelier et ministres que des personnalités dont il peut penser que le Reichstag ne les contraindra pas au retrait par un vote de méfiance. Son obligation est de même nature que celle du chancelier et des ministres qui dans la conduite des affaires ont besoin de la confiance du Reichstag.

L'avantage de cette limitation de droit, c'est, selon Thoma, l'obligation pour le Président de collaborer dans chaque cas particulier avec les fractions appelées éventuellement à former le gouvernement ; ceci est dans l'esprit de la Constitution et peut aller jusqu'à la présentation au Président par une coalition, du cabinet lui-même.

Dans une forme plus atténuée, Thoma dit encore qu'il n'est ni interdit ni ordonné au Président de prendre contact avec les fractions ou d'attendre simplement leurs propositions et de les sanctionner.

L'esprit de ce système est suffisamment caractérisé par le fait de ne reconnaître que dans un cas le droit du Président à se décider par lui-même, lorsqu'il peut choisir le chancelier entre plusieurs personnalités toutes également aptes à ce poste. Dans ce seul cas, le Président peut opter pour celui dont le programme politique se rapproche le plus du sien propre.

D'une manière générale, Thoma en arrive à la conclusion que les pouvoirs du Président (art. 25, 48, 53...) n'ont de valeur réelle que lorsque de nouvelles élections amènent un remaniement des partis plus favorable à la formation d'un nouveau gouvernement. Si la dissolution n'amène pas de changements dans la constellation politique, le Président doit alors se plier sans discussions ni résistance à la volonté de la majorité.

Koellreuter. Enfin Koellreuter (1) fait aussi dépendre strictement la formation du gouvernement de la composition du Parlement et en déduit que la formation du gouvernement est d'autant plus aisée que les rapports de majorité dans le Parlement sont plus nets. Dans un Parlement moderne avec

(1) *Die politischen Parteien im modernen Staat*, p. 73.

ses partis de classes et d'intérêts privés, le système des coalitions reste seul possible pour la formation du gouvernement, avec les négociations entre partis qu'il implique. Mais Koellreuter ne voit pas dans ces négociations la possibilité pour le Président d'une intervention et d'une collaboration de nature moins formelle que celle qu'il lui assigne dans le cas d'un fonctionnement normal de la Constitution.

PARTISANS D'UNE COLLABORATION ÉQUILIBRÉE ENTRE
LE PARLEMENT ET LE PRÉSIDENT.

Kaufmann. — Il se demande dans son ouvrage *Die Regierungsbildung in Preussen und in dem Reich* dans quel sens joue la Constitution réelle du Reich. S'inspirant des idées de l'Assemblée de Weimar, il reprend la théorie de Redslob sur la nécessité d'une Présidence égale en pouvoirs au Parlement en marquant que la Constitution a voulu garantir au Président le libre exercice des droits qu'elle lui reconnaît. Concernant l'article 53 RV, il écrit en particulier : « On se représentait (à l'AN) ainsi le processus : le Président du Reich choisirait et appellerait une personnalité politique notable devant déterminer d'elle-même les lignes générales de la politique et qui ensuite présenterait les personnalités favorables et aptes à cette politique au Président du Reich aux fins de nominations (1). » Mais la pratique politique n'a pas répondu à cette conception, la stricte organisation des partis allemands, leur esprit exclusif ne permettent pas que le Président, qui lui-même est membre d'un parti et le reste, par delà l'organisation des partis s'immisce dans leur structure interne, pour y choisir lui-même la personnalité dont il désire faire son chancelier, « les réalités politiques ne se laissent pas couler dans ce moule. Cette forte organisation des partis, ces pouvoirs... qui ignorent le droit écrit et se fixent eux-mêmes les normes de leur conduite, qui imposent leurs lois à la vie constitutionnelle ne peuvent être régularisés

(1) P. 205.

par des règles abstraites d'origine étatique. Ainsi le régime psychologique de nos partis politiques a renversé dans chaque paragraphe les constructions de la Constitution ». Les partis déterminent les lignes générales de la politique, la formation du cabinet s'accomplit par des négociations diplomatiques entre les partis « qui n'ont de rapports que par les ambassadeurs chargés de leurs instructions et traitent entre eux comme des puissances étrangères ». De ce fait le choix et la nomination par le Président sont également tombés en désuétude et le maintien du cabinet dépend en réalité « de l'armistice dénonçable en tous temps conclu par les partis de la coalition ».

Kaufmann occupe donc dans la doctrine une position intermédiaire entre les tenants du parlementarisme intégral ou inauthentique et les défenseurs du régime voulu par la Constitution, régime d'équilibre entre les pouvoirs exécutifs et législatifs.

Sur le plan des faits, Kaufmann appartient au premier groupe puisque sa conclusion proclame l'absolue *Machtlosigkeit* du Président du Reich à l'encontre du Parlement. Mais d'autre part, et c'est ce qui le classe dans les partisans de l'équilibre, il évite l'erreur des premiers croyant voir dans les réalités politiques l'application de normes constitutionnelles. Il marque avec force que ce refoulement de l'exécutif par le législatif constitue une déviation formelle des normes de Weimar. C'est un pur état de fait, qui comme tel s'impose par sa force propre, mais qui ne saurait conduire à un état de droit.

La plupart des autres auteurs qui dénoncent la même contradiction entre les dispositions de la Constitution et la réalité politique, voient également la source de cette déviation dans le régime des partis. Marquant avec justesse en quoi cette mise en sujétion du Président par le Parlement dénature le régime voulu par les auteurs de la Constitution, leurs efforts s'attachent à rétablir le régime d'équilibre qui doit caractériser le parlementarisme allemand. Il convient de rappeler que cette conception était celle de Pruss qui lui gagna la majorité dans l'Assemblée de Weimar et en faisait l'axe de la construction constitutionnelle du Reich

républicain. Mentionnons encore que Preuss envisageait le rôle des partis dans le gouvernement suivant le modèle anglais et non le système des coalitions (1).

Finger. — Finger se prononce pour une extension des pouvoirs du Président : « Dans l'esprit de la Constitution de Weimar, le Président du Reich soutenu par la confiance du peuple entier doit exercer une influence décisive sur le gouvernement en nommant son chef : le chancelier. Le droit formel de nomination est matériellement (au point de vue politique dynamique) une décision tendant à un but politique déterminé (1). » C'est donc au Président à former le cabinet dont la tâche consiste à gagner pour son programme une majorité dans le Parlement. Ainsi le Président exerce-t-il par l'intermédiaire du chancelier une influence indirecte mais prépondérante sur la composition et l'orientation politique du cabinet, puisque le chancelier soutenu par sa confiance choisira les ministres en toute indépendance. Quel est alors le rôle réservé au Reichstag ? Pour Finger, « les partis ont à prendre position sur le programme du Président et le ministère formé par lui, mais ils n'ont pas à élaborer eux mêmes le programme dans leurs négociations interfractionnelles. Au Président est accordée une activité créatrice et directrice et non pas seulement d'exécution. » Et Finger donne comme exemple procédant d'une interprétation exacte de la Constitution la nomination par Ebert du ministère Cuno. Malgré d'ailleurs l'orthodoxie de ces affirmations, Finger doit bien convenir que l'esprit de la Constitution a été faussé par le gouvernement des partis. Les heureuses conséquences que devait avoir l'élection plébiscitaire du chef de l'Etat ont été annulées par les liens de dépendance que la coutume parlementaire a imposés au cabinet. Le mérite de Finger est d'autant plus grand d'avoir restitué aux dispositions de la Constitution touchant le Président du Reich, leur vraie valeur à une époque (1923) où celle-ci était tenue pour nulle.

Nawiasky combat (3) également la limitation indirecte

(1) *Staat, Recht und Freiheit*, p. 444-445.

(2) *Deutsches Staatsrecht*, p. 311.

(3) *Die Grundgedanken der Reichsverfassung*, p. 680.

des droits du Président par le Reichstag : « Dans l'exercice de ce droit (de nomination et de renvoi du gouvernement), le Président du Reich n'est pas libre mais lié d'une double manière. Tout d'abord par l'exigence de la confiance du Reichstag, ensuite par le fait qu'il est lié aux propositions du chancelier, le droit formel est plus étendu que le droit matériel. » Cependant Nawiaskey se refuse à méconnaître la valeur des pouvoirs propres au Président du Reich : « Si on en juge par l'élaboration de la Constitution, le Président du Reich n'est en rien une figure simplement représentative, comme un chef d'Etat français, anglais ou belge... Il n'est ni appelé à une politique personnelle comme son élection indépendante par le peuple l'indiquerait, ni condamné à un état de dépendance. Ce qui est décisif, c'est finalement la force de la personnalité... Il n'est pas exact que le Reichstag puisse à tout prix imposer des candidats au Président. Le gouvernement du Reich donc doit jouir non seulement de la confiance du Reichstag mais aussi de celle du Président. »

Jellinek. — Pour lui aussi (1), ce sont moins les principes qui doivent assurer au Président du Reich le libre usage de ses droits que la volonté même de ce Président de les faire respecter. Sa puissance est fonction de la personnalité du Président. « Sans doute le choix du chancelier, et sur sa proposition celui des autres ministres, est d'après le texte de la Constitution aux mains du Président. Mais du fait que la Constitution du Reich prévoit en même temps le régime parlementaire, et qu'elle fait dépendre le maintien en fonctions du chancelier et des ministres de la confiance du Reichstag, de ce fait le danger existe pour un Président du Reich, dont la force de volonté n'est pas très grande, d'une formation du cabinet en dessous de lui par les partis de la majorité et qui ensuite lui sera imposée. » Nous avons vu combien l'exemple d'Ebert justifiait cette crainte.

Schiffer affirme également que le Reichstag n'a rien à voir dans la formation du gouvernement (2). La méthode corres-

(1) *Die Weimarer Verfassung*, p. 14.

(2) *Das politische Parlament und die Regierung*, p. 310.

pondant le mieux à l'esprit de la Constitution consiste de la part du Président, en tenant compte dans une certaine mesure des rapports politiques dans le Reichstag, à appeler au poste de chancelier la personnalité qui lui paraît la plus apte à ce rôle. A ce dernier et non au Parlement incombe de choisir ses ministres et de les proposer au Président du Reich. Cependant dans une œuvre ultérieure, Schiffer (1), en considérant les événements politiques, retombe dans l'erreur ancienne, et ne voit plus dans le gouvernement du Reich qu'un organe dépendant du Parlement, et dont la conduite générale doit s'inspirer étroitement des désirs et des intentions de son mandataire.

Anschütz représente la tendance qui veut réaliser dans la pratique politique l'égalité théorique des droits entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif touchant la formation du cabinet (2).

Dans le choix des personnes à présenter et à nommer, le Président et le chancelier du Reich au point de vue formel sont libres. Mais au point de vue matériel ils sont liés par l'article 54, puisque présentation et nomination ne peuvent porter que sur les personnes dont on sait ou dont on peut présumer, d'après les circonstances, que le Reichstag ne leur refusera pas sa confiance. Le droit de présentation dévolu au chancelier est donc un élément essentiel de sa position supérieure. En vertu de ce droit, il apparaît comme le créateur personnel du gouvernement, puisque pouvant dans les limites de l'article 54 choisir à son escient ses collaborateurs, et qu'un de ceux-ci ne peut jamais lui être imposé par le Président.

A vrai dire, si cette conception défend les prérogatives de l'exécutif, elle le fait de manière singulière, en les dévoluant du Président au chancelier. L'importance de ce dernier est surestimée par *Anschütz*, le droit de présentation du chancelier est loin d'être aussi absolu qu'il le veut bien. Affirmer comme le fait *Anschütz* que jamais le Président du Reich ne peut imposer un collaborateur au chancelier, c'est sup-

(1) *Sturm über Deutschland*, p. 174

(2) *Die Verfassung des deutschen Reichs*, p. 271.

poser entre eux dans ce cas une divergence d'opinions. Mais de ce fait le chancelier est dans une situation très défavorable, car il n'a pour affirmer son indépendance à l'encontre du Président d'autre moyen que de rendre son mandat.

A l'inverse d'Anschütz, il faut conclure qu'il est nécessaire pour le chancelier chargé de la formation du cabinet, de toujours trouver un ferme soutien dans le Président, quand il n'est pas une créature du Reichstag, car au cas contraire ses efforts seront voués à l'insuccès.

D'autre part, Anschütz se déclare contre la théorie qui veut faire dépendre la formation du gouvernement de la formation même d'une coalition dans le Reichstag. Les exemples que nous en offre la pratique, pour nombreux qu'ils soient, n'en constituent pas moins une atteinte à la règle que pose l'article 53 RV. « L'état de dépendance du Président dans la formation du gouvernement du joug de la formation de coalitions dans le Reichstag, l'obligation pour lui de négocier avec les fractions avant la formation du cabinet, et enfin la nomination du chancelier par les fractions sont des faits qui reposent sur la structure actuelle de notre gouvernement de partis, et qui certes ne doivent pas être sous-estimés, mais qu'il ne faudrait pas non plus surestimer, et qui ne sauraient être transformées en règles de droit. La confusion du fait et du droit devient très sensible. »

En résumé, l'usage et les règles pratiques de la vie parlementaire allemande ne lient pas le Président du Reich dans l'exercice de ces droits. Si la nécessité subsiste pour lui de prendre en considération dans ses actes l'opinion du Parlement, c'est une pure circonstance de fait.

Bühler, en se référant à Poetsch Hefter, affirme (1) que le Président n'a pas seulement le droit, mais aussi, en considérant les graves inconvénients d'une longue crise de gouvernement, l'obligation de prendre l'initiative de cette formation même. Ce point de vue est pour Bühler confirmé par la Constitution qui tient le Président pour responsable

(1) *Die Reichsverfassung vom 11. August*, p. 81 et 177.

de l'existence d'un gouvernement capable de travail. Bühler établit d'autre part que dans la plupart des cas, depuis 1919, la formation des gouvernements ne s'est pas accomplie dans le sens voulu par la Constitution : c'est-à-dire le libre choix par le Président de la personnalité qui lui paraît la plus apte au rôle de chancelier et le choix même des ministres par ce dernier qui les propose à la nomination du Président.

Pohl. — Il se place parmi les partisans les plus déterminés du droit matériel du Président à collaborer à la formation du gouvernement (1).

Pohl nie que le Président du Reich soit tenu, aux termes de la Constitution, de prendre en considération dans la formation du gouvernement les rapports de majorité dans le Reichstag. Le Président n'est pas obligé en droit de se concerter avec les fractions. Le cas échéant, il peut, sans s'inquiéter du Reichstag, former lui-même un gouvernement qui aura à compter avec un vote de méfiance du Parlement. C'est à lui à former le gouvernement et non à une quelconque majorité parlementaire. Car la Constitution a conçu le gouvernement comme un organe indépendant et non comme un comité de confiance du Reichstag. De même le Président n'est pas, dans son droit de nomination, limité aux personnalités dont il est notoire ou à penser que le Reichstag ne leur refusera pas sa confiance. Le droit du chef de l'Etat à choisir librement le chancelier et sur sa proposition à nommer les ministres, ne doit être limité d'aucune façon. Selon la situation, le Président peut même réaliser sa volonté à l'encontre de la majorité du Reichstag en nommant un gouvernement de minorité ou de combat avec lequel il dissoudra le Reichstag, et sur lequel se prononcera le Reichstag suivant.

Ainsi peut surgir entre le Président du Reich et le Reichstag un conflit dont chacun des deux facteurs poursuivra la solution avec les moyens de droit que lui donne la Constitution, chacun pouvant en appeler à la décision du peuple :

(1) *Die Zuständigkeiten des deutschen Reichspräsidenten*, p. 487.

le Reichstag en lui demandant de déposer le Président, le Président en dissolvant le Reichstag.

Poetsch-Hefter. — Le droit de présentation du chancelier et le droit de nomination du Président ne doivent pas être des attributions purement formelles. « Il est contraire à l'esprit de la Constitution que le chancelier et les ministres soient tirés d'une majorité et présentés par elle, et plus encore le soient d'après la clef de la force numérique des fractions. Il faut voir dans le droit de nomination du Président du Reich un contrepoids à la puissance du Parlement, et ce droit ne doit pas être réduit à un simple reflet par souci d'un vote de défiance éventuel (1). »

Poetsch, cependant, se rend bien compte de la fragilité de ces affirmations théoriques devant la leçon contraire des faits. Aussi voulant renforcer les pouvoirs du Président en affaiblissant ceux du Reichstag, il s'efforce de démontrer que l'article 54 lui-même n'impose pas au cabinet de se retirer devant un vote de méfiance : La question de la confiance peut un certain temps rester dans le vague, ou bien même il peut être notoire qu'un vote de confiance ne trouverait pas la majorité, ou qu'une majorité pour un vote de méfiance est tangible sans que soit donnée la nécessité absolue et constitutionnelle de la démission (2).

Poetsch, ainsi que le feront d'autres auteurs, distingue donc entre l'opposition décidée et l'opposition tempérée : « Tant que l'opposition tempérée observe une attitude de réserve, au lieu de voter la motion de méfiance de l'opposition décidée le gouvernement peut se maintenir en s'appuyant sur une minorité. Ce n'est que lorsque l'opposition tempérée se joindra à l'opposition décidée que le gouvernement devra se retirer, alors qu'en fait de nombreux ministères se sont retirés sur la simple appréhension d'un vote de méfiance du Reichstag. »

Wuermeling écrit (3) dans le même sens que l'article 54

(1) *Handkommentar der RV*, p. 105.

(2) P. 262.

(3) *Die rechtlichen Beziehungen zwischen R Pund RR A off R*, p. 371-380, 1926, NF. B 11.

place le gouvernement sous le contrôle du Reichstag et que cet état de dépendance du gouvernement est encore confirmé par le droit du Reichstag de convoquer en tout temps et en toutes circonstances les membres du cabinet pour recevoir justification de leur conduite (art. 33, § 1). Le gouvernement n'est donc en fait qu'un comité exécutif de la représentation populaire et lié à elle en tous points. Si d'autre part, à première vue, la répartition des pouvoirs de l'exécutif paraît égale entre le Président du Reich et le cabinet, une étude plus approfondie montre que le Président du Reich ne peut user de ses pouvoirs qu'avec la collaboration efficiente du cabinet, collaboration dont la nécessité même est sanctionnée par l'article 50RV. En fait, le Président du Reich, en tant qu'organe de la volonté populaire, ne peut donc accomplir aucun acte sans la collaboration du cabinet en tant qu'exponent du second organe populaire, du Reichstag. De ce fait, par l'exigence du contreseing, le Reichstag exerce à travers le cabinet un contrôle constant sur le Président en tant que titulaire du pouvoir exécutif. La dévolution par la Constitution au Président des prérogatives les plus importantes de l'exécutif ne le constitue donc pas en un pouvoir autonome. Le moteur de toutes ses décisions est à trouver dans le Reichstag. Et la tâche du Président du Reich n'est pas de se créer un régime personnel, mais d'exécuter la volonté du peuple en tant que son mandataire.

Cependant, en ce qui concerne la formation du gouvernement, le Président est dans le choix des ministres, conformément à l'article 53, absolument libre, et n'est pas obligé à tirer toujours le gouvernement de la majorité du Reichstag. Si même il croit voir dans la manifestation de volonté du Reichstag, touchant la formation du gouvernement, une contradiction avec la volonté du peuple, le Président est tenu de faire usage de son droit propre de nomination, même contre la volonté du Reichstag.

Wuermeling reconnaît même au président du Reich le droit de former un cabinet de combat ayant pour but la dissolution d'un Reichstag hostile aux volontés du chef de l'Etat. La condition fondamentale d'un tel cabinet est naturellement la totale indépendance du Président dans le choix

de son chancelier, celui-ci n'étant nommé qu'en vue de countersigner le décret de dissolution. Ceci paraît en contradiction formelle avec l'article 54 RV, mais, dit Wuermeling, donner à cet article une valeur absolue, et faire dépendre strictement le choix du Président de la volonté d'une majorité dans le Reichstag, ce serait introduire dans notre Constitution cet absolutisme du Parlement français qu'elle a précisément voulu éviter, et dépouiller pratiquement de toute signification toute la répartition des fonctions de gouvernement entre les divers organes supérieurs de l'Etat.

En fait, dans la formation du cabinet du Reich, le Président ne doit connaître qu'une limitation : le droit de présentation du chancelier, et de même dans l'exercice de son droit de renvoi. Cela ne signifie pas que le Président doive nommer sans conditions les ministres présentés par le chancelier. Le cas échéant, le Président peut demander à son chancelier de lui présenter d'autres candidats répondant mieux à ses désirs. Mais il ne peut jamais nommer comme ministres que les personnalités agréables au chancelier, tout au moins dans la mesure où il tient à conserver ce dernier.

Ainsi donc, pour résumer, le Président du Reich, en accord avec son chancelier, est libre de manière fondamentale dans la formation du cabinet. Ce n'est qu'après son entrée en fonctions que le Reichstag est appelé à exercer sur son activité, et indirectement sur celle du Président du Reich, les droits de contrôle et de collaboration que lui reconnaît la Constitution.

Smend, parmi les auteurs qui défendent le principe d'équilibre entre le Président du Reich et le Reichstag, s'attache essentiellement à réfuter la thèse de Glum qui fait dépendre la formation du gouvernement des seuls conventions entre les fractions intéressées. Pour Smend, l'exercice d'un droit matériel du Président dans la formation du cabinet est parfaitement légitime, la théorie contraire qui cherche dans les conventions de partis la norme légitimant la formation du gouvernement, ne peut être considérée comme d'une essence juridique. Le fait pour le Président de former le ministère selon son propre jugement ne peut être envisagé

raisonnablement comme contraire à l'esprit de la Constitution. Et très certainement le *Staatsgerichtshof* se refuserait à voir une violation de la Constitution dans la conduite du Président répondant par un projet personnel au projet de formation d'un gouvernement que prétend lui imposer le Reichstag. « Au surplus, il n'y aurait en matière politique aucune mesure d'impartialité et d'objectivité, s'il n'y était tenu compte du moment où sont déterminés de manière optima des effets précis d'intégration, c'est-à-dire ici la possibilité de gagner au projet de gouvernement le Reichstag et le peuple. »

Comme Smend le met en valeur, le Président a le droit et le devoir de faire sa chose propre de la politique qu'il tient lui-même pour juste au point de vue technique. Et l'accomplissement même de cette tâche doit être menée en collaboration avec les autres, c'est-à-dire dans la mesure du possible doit entraîner le ralliement du Reichstag et du peuple à cette politique. « La question doit entièrement relever du jugement du Président de savoir si cet optimum dans les résultats de l'intégration pourra être acquis par la simple acceptation d'un cabinet de coalition présenté par les fractions, ou par une dialectique d'initiative créatrice et de critique concurrente, ou par un acte de formation (relevant mieux de son droit propre) avec une certaine résonance plébiscitaire. » Une telle liberté de jugement du Président du Reich n'est limitée que par le devoir qui s'impose à lui de faire tendre tous ses efforts au but de l'harmonie entre le cabinet, le Reichstag et le peuple dans son ensemble.

PARTISANS DE LA COMPÉTENCE EXCLUSIVE DU PRÉSIDENT DU REICH DANS LA FORMATION DU GOUVERNEMENT.

Herrfahrdt. — Parmi les auteurs favorables à l'extension du pouvoir présidentiel, Herrfahrdt se distingue nettement par le caractère extrême de son système. L'étude de Herrfahrdt se rattache par sa date (1927) aux efforts des partis de droite

(1) *Verfassung und Verfassungsrecht*, p. 145-147.

pour modifier la Constitution au profit du Président et en même temps limiter plus ou moins le système parlementaire.

Après l'échec de ces efforts au Reichstag, Herrfahrdt entreprit de démontrer qu'une telle modification n'était pas nécessaire, la Constitution elle-même, dans sa teneur actuelle, permettant d'atteindre le résultat cherché (1).

Herrfahrdt reconnaît que le droit du Président à nommer le gouvernement du Reich et le droit du Reichstag à refuser sa confiance à ce gouvernement constituent une source de conflits impossibles à éviter. Il y a donc dans la Constitution une lacune qu'il convient de combler. Par quelle voie ?

On ne saurait y remédier par la voie législative. La législation n'est pas assez souple pour résoudre un problème aussi délicat. C'est donc à la science du droit public qu'il incombe de trouver la solution. Herrfahrdt distingue deux types de crises, une forme atténuée et une forme plus grave. La forme atténuée qui est devenue le cas typique se présente quand les rapports dans le Reichstag ne laissent pas apercevoir de majorité bien définie, la formation du gouvernement n'étant possible de ce fait que par l'initiative du Président.

Le cas grave apparaît lorsqu'une majorité parlementaire s'offre à former le cabinet mais que le Président rejette sa proposition, soit parce que la coalition basée sur des marchandages de partis ne présente aucune garantie d'homogénéité et serait promptement ruinée, soit parce que la coalition homogène en soi, poursuit une politique d'intérêts personnels.

Dans ces circonstances, un vote de méfiance peut intervenir qui est impossible à justifier, soit parce qu'un parti en rejetant une mesure proposée par le gouvernement veut montrer qu'il croit à la possibilité d'un gouvernement supérieur, soit pour des motifs d'intérêts personnels.

Dans la pratique, le retrait dans ces conditions d'un gouvernement a la plupart du temps pour résultat, après des tractations plus ou moins longues et heureuses, le retour de l'ancien gouvernement au pouvoir, sans grandes modifi-

(1) *Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung.*

cations, et sans que l'on puisse remarquer le moindre changement dans le sens voulu par le vote de méfiance.

En présence de ces faits, Herrfahrdt estime qu'il faut renoncer à l'exigence de la confiance du Reichstag (art. 54) aussi longtemps que la désunion du Reichstag enlève à ses votes toute signification réelle. « Il est un non-sens que le Président du Reich, s'attachant à la seule lettre de la Constitution, renvoie un cabinet après un vote de méfiance, pour en former un autre en tous points semblable, en admettant même qu'il ne nomme pas à nouveau l'ancien cabinet, et qui reste exposé à la même défaite. »

« Le retrait du cabinet, après un vote de méfiance, n'a, continue Herrfahrdt, de sens que lorsque l'opposition est déjà prête à assurer la charge du gouvernement. » Dans les autres cas, le retrait d'un gouvernement n'est que l'exécution purement formelle et dépouillée de toute signification de dispositions constitutionnelles prévues pour de tout autres rapports. »

Herrfahrdt admet donc que malgré un vote de méfiance formel, le Président du Reich maintienne en fonction le gouvernement jusqu'à ce qu'une modification se produise dans les rapports politiques du Reichstag qui permette la constitution d'un nouveau cabinet.

Il ne faudrait d'ailleurs pas croire que dans la pensée d'Herrfahrdt, le gouvernement maintenu par le Président contre la volonté expresse du Reichstag en sera désormais réduit aux attributions d'un *Geschäftsministerium* chargé seulement de l'expédition des affaires courantes. Il semble cependant que le vote du Reichstag doive dépouiller le cabinet de sa personnalité constitutionnelle.

Mais pour Herrfahrdt, c'est le renvoi par le Président et non le vote du Reichstag qui met un terme à l'activité du cabinet. Or rien n'oblige le Président du Reich à renvoyer le cabinet. Sans doute le Reichstag peut-il alors déférer le Président devant la haute Cour de justice, mais pour peu qu'il reconnaisse le droit matériel du Président à participer à la formation du gouvernement, ce tribunal devra l'acquitter, comme ayant agi conformément à son devoir. qui est de former le gouvernement dans les meilleures con-

ditions possibles. Le Président n'agit pas contre la volonté de la majorité du Reichstag en tant que telle, mais — conformément à son serment de se conduire avec équité à l'encontre de chacun — pour former un gouvernement qui représente le peuple entier et non point un groupe isolé du Reichstag.

Herrfahrdt conclut en énonçant trois règles qui doivent guider le Président dans la formation du cabinet :

1^o La prétention d'une majorité du Reichstag de tirer le gouvernement de son milieu, est conditionnée par la volonté et la capacité de cette majorité d'être la représentation du peuple allemand dans son ensemble et de ne pas contraindre à une opposition contraire à l'ordre public, les forces populaires incarnées dans la minorité du Reichstag.

2^o C'est au Président du Reich qu'il appartient de décider quelle majorité offre la meilleure base de formation du gouvernement.

3^o Le Président doit, contre un vote de méfiance, maintenir le cabinet en fonctions, tant que la formation d'un nouveau cabinet habile à gouverner n'est pas assurée.

Critique des théories de Herrfahrdt. — Cette théorie n'a pas été sans soulever de nombreuses critiques parmi lesquelles il faut citer Rothenbücher et Anschütz.

Rothenbücher. — Pour lui, la question de savoir si le Président du Reich est supérieur au Reichstag ne saurait être prise en considération. La seule chose qui importe dans la discussion est la forme stricte de l'article 54.

Tout d'abord, rien n'autorise la doctrine, sous prétexte qu'elle est plus près des faits que la législation, à s'ériger en créatrice de droit. Cela même en lui accordant dans cette tâche une objectivité qui n'est pas toujours son fait. D'autre part, et surtout, il convient de marquer que les conceptions d'Herrfahrdt conduiraient en réalité à la dictature absolue du Président. La première proposition d'Herrfahrdt remettant au Président le soin d'établir si la majorité qui revendique le droit de former le cabinet représente bien le peuple allemand dans son ensemble, est lourde de dangers. Elle pose, en effet, la question de savoir si le Président du

Reich présente les garanties suffisantes d'équité et d'impartialité pour trancher une aussi grave question, en faisant abstraction de toutes considérations de parti ou subjectives. Or le Président peut être un partisan et user de son droit de former le gouvernement pour le composer unilatéralement de membres du parti auquel vont ses préférences. Après quoi la thèse d'Herrfahrdt l'autorisera à maintenir ce gouvernement contre la volonté d'une majorité parlementaire dont il ne partage pas les idées, sous le seul prétexte qu'à son sens un cabinet formé par l'opposition ne saurait remplir ses devoirs de façon plus satisfaisante que l'actuel gouvernement. Sans doute, Herrfahrdt a-t-il raison de ne pas accepter le retrait du cabinet sur le vote de méfiance d'une coalition hétérogène, mais la théorie qu'il substitue à l'interprétation stricte de l'article 54 signifie, dans le domaine du droit public, un bouleversement absolu des principes relatifs à l'interprétation des lois constitutionnelles.

Anschütz. — Pour lui, également (1), une telle interprétation des textes de la Constitution est contraire à son esprit. L'obligation pour le ministère atteint par le vote de méfiance de se retirer et pour le Président d'accepter sa démission est une obligation de nature impérative qui ne souffre aucune interprétation et ne saurait en aucun cas être différée. Il n'y a pas à examiner si la majorité qui a porté le vote de méfiance possède la volonté et la capacité de représenter le peuple dans son ensemble et si son accession au pouvoir n'accusera pas la minorité à une opposition contraire à l'ordre public.

Sans nier la valeur de ces réfutations, quant à l'interprétation stricte des textes constitutionnels, nous pensons cependant qu'elles négligent singulièrement l'élément psychologique que Herrfahrdt a eu le mérite de dégager dans son étude.

Quel est en effet le but d'un vote de méfiance, sinon de proclamer que le gouvernement actuel n'est plus en accord avec l'intérêt général représenté par la majorité du Reichs-

(1) Zum Art. 54, p. 278.

tag qui vote pour la motion de défiance, et, en conséquence, de lui en substituer un autre dont on juge qu'il y répondra mieux. Or, lorsqu'un vote de méfiance entraînant le retrait du gouvernement est émis par des partis aussi irréductiblement antagonistes que les communistes, les socialistes, les nationaux allemands et les nationaux socialistes, dont chacun se fait de l'intérêt général une conception qui tend à exclure les autres, le vote montre bien que le gouvernement ne possède plus la confiance de la représentation populaire. Mais le gouvernement destiné à lui succéder ne répondra pas mieux à la volonté de la majorité du Reichstag. En effet, l'élaboration d'un programme commun de gouvernement par les partis de la coalition est chose impossible. La formation du gouvernement par une ou quelques-unes des fractions seulement est possible. Mais à quel titre cette fraction isolée peut-elle revendiquer la charge de former le gouvernement, puisque seule elle ne saurait incarner une volonté de majorité, et même agir au nom de la précédente majorité, les buts mêmes qu'elle poursuit tendant à l'exclusion des autres coalisés du pouvoir ?

Le cabinet ainsi constitué sera nécessairement dans son essence un cabinet de minorité. Même si pour s'assurer une majorité, cette fraction s'unit à d'autres partis, ou leur demande, lors de son entrée en fonction, un vote de confiance, ceux des partis qui n'ont pas voté contre le précédent gouvernement, et les seuls susceptibles de fournir au nouveau une base parlementaire, ne sauraient voir dans le dernier une forme supérieure au gouvernement même que précisément ils n'ont pas voulu renverser.

Leur précédente attitude, même, implique psychologiquement une préférence marquée pour l'ancien cabinet et le désaveu formel ou tacite de la motion de méfiance. Si ces partis acceptent d'entrer dans le nouveau cabinet, ce n'est pour eux qu'une solution d'indifférence, en le considérant tout au plus, comme équivalent en valeur au précédent. L'esprit donc qu'ils apportent dans le nouveau cabinet, c'est celui que la fraction chargée de le former combattait dans le précédent.

La fraction chargée de la formation du cabinet ne saurait

ainsi faire de leur concours l'affirmation d'une majorité. En dernière analyse, le cabinet ainsi constitué sera, dans son esprit, un cabinet de minorité, si la fraction qui en prend la tête n'abdique pas de son ancien exclusivisme et n'aura aucun titre à représenter par l'intermédiaire du Reichstag la volonté populaire.

Si, au contraire, cette fraction compose avec celles qui n'avaient pas pris part au vote de méfiance, elle adopte par là même les motifs qui déterminaient ces fractions dans leur précédente activité, et désavouant par là son initiative première, n'aboutit qu'à former un cabinet analogue au précédent, psychologiquement tout au moins.

C'est là un cas typique d'autodestruction des principes parlementaires dans la vie politique de la République de Weimar.

Carl Schmitt, étudiant le droit de dissolution du Président du Reich, apporte à la théorie d'Herrfahrdt relative à la formation dans le Reichstag de majorités hétérogènes dont l'activité se limite à une œuvre purement négative, le renversement du cabinet en fonctions, une précieuse contribution.

Dans le début de son étude (1), Schmitt constate l'existence dans la Constitution d'une double possibilité de dissolution : dissolution présidentielle, dissolution ministérielle. L'initiative sur la dissolution du Reichstag peut en effet partir soit du Président, soit du chancelier, en tant que déterminant les lignes générales de la politique.

En théorie, ces deux sortes de dissolutions sont à distinguer strictement, mais, en pratique, la question se pose de savoir comment se règle la dissolution présidentielle et la dissolution ministérielle : « Car seul le Président peut ordonner la dissolution et il ne peut l'ordonner qu'avec le contre-seing du chancelier, les deux types indépendants et séparés de dissolutions sont ainsi liés l'un à l'autre de façon indivisible, et quand il n'y a pas de possibilité de gagner le

(1) *Verfassungslehre*, p. 356 et s.

Président pour une dissolution ministérielle, ou le chancelier pour une dissolution présidentielle, aucun des deux types de dissolution ne peut passer dans la réalité. »

Schmitt commence par établir que le Président, en vertu même des règles parlementaires, peut nommer un chancelier *ad hoc* et poursuivre avec son contre-seing la dissolution du Reichstag avant que ce dernier ait par un vote de méfiance contre le cabinet prévenu les desseins du Président. La constitution d'un cabinet de minorité et la dissolution qui s'ensuit ne constituent pas, selon Schmitt, une violation de l'article 54, faisant dépendre le cabinet dans son activité et son existence même de la confiance du Reichstag. La seule condition posée par cet article de façon formelle est en effet le retrait sans condition du cabinet sur un vote de méfiance du Reichstag.

Mais la possibilité d'existence d'un cabinet qui remplit ses fonctions, sans que la majorité du Reichstag lui ait manifesté sa confiance, n'est pas exclue par cet article. La confiance du Parlement est présumée jusqu'à preuve expresse du contraire. Et cette confiance présumée est à la base de tous les cabinets de minorité.

Si donc la dissolution du Reichstag par un cabinet *ad hoc*, agissant par surprise, était inconstitutionnelle, il devrait en être de même pour toute dissolution opérée par un cabinet de minorité, ce que l'on ne peut soutenir.

Le cas est plus compliqué, dit Schmitt, lorsque le Reichstag a déjà contraint le cabinet au retrait par un vote de méfiance. La seule dissolution présidentielle selon le processus précédent semble alors pouvoir jouer.

Dans son ensemble, en effet, la doctrine refuse au cabinet frappé par un vote de méfiance, le droit d'en appeler au peuple. C'est contre cette opinion que Schmitt s'insurge et par là se place aux côtés de Herrfahrdt.

« Avant que de refuser au ministère renversé le droit de dissoudre le Reichstag, il convient, en effet, d'examiner quelle majorité, dans ce Reichstag, a renversé le gouvernement. » Est-ce une majorité ferme qui est prête, de son côté, à former le gouvernement avec des directives politiques tangibles ? Dans ce cas, il ne serait pas déraisonnable, bien

qu'en aucune façon obligatoire, de rejeter ici la dissolution ministérielle, bien que le cas de dissolution ministérielle s'applique exactement ici. Mais la majorité qui a prononcé le vote de méfiance est-elle une majorité sans unité, et les motifs politiques de sa résolution sont-ils, de façon reconnaissable, en contradiction absolue, s'agit-il, par exemple, d'une résolution de méfiance appuyée sur les voix des nationaux populistes, des populistes allemands et des communistes ? Il serait alors absurde de déclarer inadmissible la dissolution ministérielle et d'exiger du Président qu'il ne dissolve pas le Reichstag avant que d'avoir formé un nouveau gouvernement, c'est-à-dire « d'exiger en vérité que l'état de capacité à gouverner ou de volonté à gouverner du Reichstag, soit traité comme une sorte de bien juridique protégé par la Constitution ».

Wolgast. — Comme les auteurs précédents, Wolgast défend le droit, pour le président du Reich, de constituer le gouvernement du Reich en dehors de toute intervention parlementaire. Mais, allant plus loin que les auteurs déjà étudiés, Wolgast entend établir la constitutionnalité du gouvernement formé unilatéralement par le chef de l'Etat pour dissoudre le Reichstag en fonction, dont la volonté s'oppose à celle du Président.

Dans le début de son étude, après avoir repris la théorie de Schmitt et d'Herrfahrdt sur les majorités hétérogènes, Wolgast établit que les conséquences qu'en tirent ces deux auteurs, pour louables qu'elles soient dans leur esprit, ne se laissent pas dériver du droit positif. Les conclusions de Schmitt et d'Herrfahrdt ne peuvent être estimées que comme une étude intéressante de *lege ferenda*. Si désirables que puissent être les solutions de Schmitt et d'Herrfahrdt, elles ne peuvent être rattachées ni au texte de la Constitution ni à des règles non écrites, « aux intentions préétablies de la Constitution ». Le sens formel, pas plus que le sens matériel du texte de Weimar, ne permet d'appuyer de telles conclusions.

(1) *Die Kampfgregierung.*

A l'encontre de ces auteurs, Wolgast entend démontrer que le texte même de la Constitution met à la disposition d'autres moyens pour assurer « la vérité envisagée par Schmitt comme décisive, à savoir l'existence préformée d'un gouvernement ».

On pourrait tout d'abord soutenir que même le gouvernement déjà atteint par un vote de méfiance du Reichstag, n'a en aucune manière cessé *ipso facto* d'exister quant bien même sa démission est acceptée par le Président du Reich, le gouvernement, bien au contraire, peut continuer à fonctionner pour assurer l'expédition des affaires jusqu'à ce qu'une nouvelle formation répondant mieux aux tendances du Reichstag soit prête à le remplacer.

Le gouvernement peut encore, en tant que tel, ainsi que Poetsch Hefter l'a démontré, contresigner le décret du Président dissolvant le Reichstag, mais, pour Wolgast, ce moyen, étant donné le caractère discuté d'un tel gouvernement, n'est pas encore pleinement satisfaisant.

C'est pourquoi, Wolgast s'attache à démontrer le droit pour le Président à former, sans qu'il y ait de ce fait violation de la Constitution, ce qu'il appelle d'un terme devenu classique, un gouvernement de combat ayant pour but immédiat la dissolution du Reichstag en conflit avec le Président. Le *Kampfkabinett* est donc le cabinet formé unilatéralement par le Président du Reich, après renvoi du précédent en vertu de l'article 53, sans s'inspirer dans sa composition de la majorité régnant au Reichstag et dont le chancelier a pour tâche immédiate de contresigner le décret de dissolution avant que le Reichstag n'ait renversé le cabinet par un vote de méfiance.

La question de la constitutionnalité d'un tel cabinet avait déjà été agitée en doctrine avant Wolgast, et les auteurs étaient divisés sur ce sujet en deux groupes d'inégale valeur (1). Un premier parti représenté essentiellement par Giese et Hoffmann niait cette constitutionnalité du cabinet de combat en faisant valoir que tout cabinet a besoin, dans la conduite des affaires, de la confiance au moins implicite

(1) Wolgast, *op. cit.*, p. 11 et s

du Reichstag, et que cette confiance ne saurait être en aucun cas présumée pour un cabinet dont l'unique but est de surprendre et de dissoudre le Reichstag. Dans de telles circonstances, le contreseing du chancelier est vicié dans son essence par l'inexistence de la condition posé par l'art. 54 RV et le décret de dissolution du Président est privé, de ce fait, de toute valeur de droit. C'est ainsi que Kœllreüter écrit :

« Le Président agirait tout simplement contre la Constitution, si à l'encontre de l'art. 54 RV, il prétendait nommer comme ministres des personnalités ne possédant pas la confiance du Reichstag (1). »

Cependant cette opinion a sans cesse perdu des partisans et le parti en doctrine affirmant la constitutionnalité du gouvernement de combat s'est accru de telle manière que Thoma pouvait écrire en 1929 qu'il groupait la presque totalité des auteurs allemands. Parmi eux et à l'origine, il faut citer Preuss : « Il est parfaitement concevable que le Président en arrive à la conviction de devoir poursuivre la dissolution du Reichstag contre sa majorité et contre l'opinion du ministère issu de cette majorité... Il doit alors se former un nouveau cabinet tiré de la minorité, dissoudre avec son contreseing et attendre comment tournent les élections ». (2)

A cette opinion du père de la Constitution de Weimar s'est ralliée la quasi-unanimité de la doctrine allemande et entre autres Hatscheck, Lucas, Pohl, Poetsch-Hefter et Anschütz qui écrit : « Quant le Président veut dissoudre le Reichstag et veut gouverner contre la majorité, il ne peut alors gouverner avec le ministère majoritaire. Mais cependant il lui faut pour cela un contreseing. Tout cet acte politique ne peut résider qu'en ceci, le Président cherchant par de nouvelles élections à faire de la majorité une minorité et de la minorité une majorité. Mais il doit, dans ce but, appeler de la minorité les hommes politiques qui en seront responsables (3). »

(1) *Deutsches Staatsrecht*, p. 10. Ank. I.

(2) Prot, p. 237.

(3) Cité par Wolgast, p. 11.

Cependant la réalisation d'un tel gouvernement se heurte à une difficulté d'ordre pratique, et c'est à sa solution que va s'attacher Wolgast.

A l'époque où Wolgast écrivait son ouvrage, il était, en effet, d'usage que l'acte portant nomination du nouveau chancelier, de même que son propre décret de renvoi fussent contresignés par l'ancien chancelier.

Or, si ce dernier peut refuser sa signature, tous les efforts du Président sont ainsi rendus caducs, tendant à la formation d'un nouveau cabinet. Cette difficulté avait déjà été aperçue par Preuss qui d'ailleurs avait laissé à la pratique ultérieure le soin d'en trouver la solution. Par la suite et pour éviter qu'un chancelier opiniâtre rende inopérante toute nouvelle formation de gouvernement, Anschütz s'attacha à démontrer que la signature du décret de renvoi de son prédécesseur et de sa propre nomination par le nouveau chancelier était, le cas échéant, parfaitement légitime. La Constitution, en effet, n'a voulu assurer à aucun chancelier un droit de veto illimité contre son renvoi par le Président. S'il en était autrement, « si le Président du Reich ne pouvait se libérer d'un chancelier qui s'insurge opiniâtrément contre son renvoi », il devrait encore en être ainsi même quand ce chancelier doit se retirer, ayant perdu la confiance du Reichstag, car dans ce cas aussi, pour rendre sa place libre, est nécessaire un décret du Président du Reich, dont la validité, comme celle de tout autre, est subordonnée au contre-seing ministériel. Ainsi qu'il soit en butte à l'hostilité du Président ou à celle du Reichstag, le même chancelier pourrait, contre la volonté de l'un ou de l'autre, ou de tous deux, rester indéfiniment en fonction. Or, conclut Anschütz, une telle conséquence ne saurait être dans l'esprit de la Constitution.

Rapportant cette démonstration apagogique, Wolgast note qu'en soi elle est inattaquable, mais du fait de sa nature de preuve indirecte, insuffisante pour démontrer que le cabinet de combat appartient aux institutions prévues par la Constitution, un tel résultat devant être de préférence atteint par des preuves directes.

La première difficulté que rencontre l'établissement d'une

filiation directe entre le cabinet de combat et la constitution de Weimar, c'est la fausse conception qui prétend ne voir en elle qu'une modification de la constitution de Bismarck. « Or l'Empire de Bismarck était une dynarchie constitutionnelle d'empereur et d'Etat fédéral. La Constitution de Weimar, par contre, est une conception monistique et appartient au titre des démocraties constitutionnelles (1). »

La tâche qu'elle s'est posée est la solution du problème du selfcontrôle démocratique qui en constitue l'essence même et est à la base du concept de souveraineté populaire. L'application elle-même de ce principe du selfcontrôle démocratique repose sur une double base, d'une part la séparation des pouvoirs telle que l'entendait Montesquieu, d'autre part une séparation des pouvoirs, selon l'expression de Thoma, « d'un genre tout nouveau ». Par la combinaison de ces deux principes, la Constitution de Weimar a consacré « un système original de contrepoids constitutionnels ».

Et c'est seulement en partant de ce point de vue qu'il est possible de comprendre comment le cabinet de combat se laisse intégrer dans le système ainsi envisagé.

En ce qui concerne les rapports interconstitutionnels envisagés ici, deux axiomes doivent être mis en valeur dans la Constitution de Weimar en tant que Constitution et système de selfcontrôle démocratiques.

I. — Si la compétence est donnée au Président de dissoudre le Reichstag, cette compétence ne doit pas être comprise dans le sens de l'ancien système constitutionnel. Sa signification doit être conçue en partant du système du selfcontrôle démocratique. Ce qui est d'une importance toute particulière pour la question des limites du pouvoir de contrôle présidentiel.

II. — Le droit de contrôle de l'organe contrôlant ne doit pas, dans les cas de contrôle, être limité par la compétence régulatrice de l'organe à contrôler ; en particulier, il ne doit pas en être dépendant dans la question de son institution.

Ces principes posés, il convient d'étudier quelle place ils

(1) Wolgast, *op. cit.*, p. 15 et s.

occupent dans le système constitutionnel élaboré par l'assemblée de Weimar.

La première conséquence découlant de ce fait que la constitution de Weimar est un système de selfcontrôle démocratique, c'est l'établissement par elle d'une pluralité d'organes dont les compétences respectives sont basées sur la Constitution et qui, sous certains rapports, sont indépendants.

Parmi ces organes, le Président du Reich et le Reichstag, du fait de leur origine populaire, sont d'un poids spécifique tout particulier, d'une valeur d'intégration bien supérieure à celle des autres, ce qui donne à leurs rapports avec le gouvernement placé entre eux, une importance primordiale.

Or c'est sur ce terrain neutre du gouvernement du Reich que se développe successivement leur influence.

En vertu du principe parlementaire, la valeur d'intégration du Reichstag s'affirme par la concentration dans cet organisme de la force politique pour le cours normal du gouvernement, tandis que dans la même période le Président du Reich est abstrait des affaires de gouvernement. Mais la valeur d'intégration du Président du Reich a également des effets déterminés, non point tant dans les périodes normales que quand est troublé le cours du gouvernement. Sans doute, rien dans ce cas n'est-il changé à la concentration du pouvoir politique, en tant que telle, mais avec le concours de la séparation des pouvoirs selon Montesquieu, il se produit alors, sous certains rapports, un isolement (*Abkapselung*) du pouvoir politique. La concentration des pouvoirs politiques s'effectue alors dans la personne du Président du Reich, en conséquence de la nécessité en de telles circonstances de la conduite de l'Etat par l'exécutif.

Le principe de contrôle de la Constitution de Weimar est d'autre part, en ce qui concerne ces deux organes qualifiés, conçu de façon à leur permettre, selon l'expression de Giese, de se désarçonner réciproquement, la Constitution les armant l'un contre l'autre de pouvoirs égaux en valeur : plainte devant le tribunal d'Empire et déposition par le peuple d'un côté, dissolution du Reichstag de l'autre.

Sans doute, la dissolution du Reichstag est-elle, de même que tous les autres décrets et ordonnances du Président,

soumise à l'exigence du contreseing ministériel. Dans les périodes de gouvernement normal, cette exigence du contreseing ministériel n'est rien d'autre que le moyen d'assurer par l'intermédiaire du gouvernement du Reich le contrôle du Reichstag sur le Président du Reich.

Il est donc évident que le système de contrôle démocratique de la Constitution de Weimar n'est pas un système de « conflits ajournés », comme l'ancien système de la monarchie constitutionnelle, mais un système de concentration de force qui subsiste encore lorsqu'est troublé le cours normal de la vie publique, en se déplaçant simplement sur la personne du Président du Reich.

C'est dans ce sens que doit être comprise l'expression de Thoma, parlant d'une séparation des pouvoirs d'un genre tout nouveau, « puisque la séparation des pouvoirs et leur limitation réciproque passent du stade concurrent au stade successif ». (*Aus einem Neben in einem Nachteinander verlegt ist*, écrit Wolgast.)

Or, le gouvernement du Reich, en tant que trait d'union entre ces deux organes, ne doit pas être envisagé comme un lien amorphe, mais bien au contraire comme capable d'une volonté propre. Ceci découle à l'encontre du Président du Reich, du principe de l'isolement parlementaire, à l'encontre du Reichstag, du principe de la séparation des pouvoirs selon Montesquieu.

En tant que capable d'une volonté propre, le gouvernement est donc en état de faire alliance avec l'un ou l'autre des deux pouvoirs. Or celui de ces deux organes — les plus élevés après le peuple — avec lequel, dans un cas donné, s'allie le gouvernement, devient par cette alliance si irrésistible à l'encontre de l'autre organe que la Constitution ne peut, dans ce cas, déroger à son système de contrôle. Ainsi, d'une part, le vote de méfiance permettra au Reichstag d'exercer ce droit de contrôle contre le gouvernement allié au Président ; d'autre part, le contrôle du Président sur le gouvernement solidaire du Reichstag sera assuré par les articles 25 et 53. Or, dans ce dernier cas, le contreseing ne saurait être refusé au Président, comme le texte même de la Constitution peut le laisser croire, car l'application du prin-

cipe de l'isolement parlementaire ne saurait aller jusqu'à exclure toute possibilité de contrôle. Bien au contraire, ce principe trouve sa limite dans l'apparition du cas de contrôle. C'est au contrôleur à décider sur le cas de contrôle ; il serait insensé « de prétendre faire dépendre l'application du cas de contrôle de la volonté de l'organe à contrôler », ici du chancelier du Reich en tant qu'émanation de la majorité du Reichstag en conflit avec le Président.

Wolgast voit la confirmation de cette thèse dans les trois points suivants :

1^o Si l'histoire et la signification du contreseing montrent qu'il peut être refusé, la condition préalable est que le ministre qui refuse son contreseing cède la place à son successeur. Si donc le ministre se comporte ainsi, il n'y a aucune difficulté ; s'il n'en fait rien, il sera renvoyé par le Président.

2^o De même l'histoire et la signification du contreseing montrent que la dissolution par le chef de l'Etat ne doit pas être seulement une dissolution matérielle, une self-dissolution du Reichstag. Il a également à sa disposition la dissolution comme solution d'un conflit, donc elle doit pouvoir être poursuivie contre la volonté du Reichstag.

3^o L'histoire, le texte et l'esprit de la pratique constitutionnelle relative à l'article 54 n'ont jamais exigé qu'un gouvernement jouisse de façon positive de la confiance du Reichstag. En retirant celle-ci à un gouvernement de minorité ou de combat, le Reichstag confirme implicitement son existence antérieure.

En conclusion, le gouvernement de combat, en ce qui concerne ses caractères particuliers : dissolution du Reichstag et renvoi de l'ancien gouvernement contre la volonté des intéressés, appartient bien au système de la Constitution de Weimar.

DEUXIÈME PARTIE

Les cabinets présidentiels (1930-1933).

La première partie de cette étude nous a montré quelle place a occupée le Président du Reich dans le régime parlementaire tel qu'il fonctionna de 1919 à 1930. Nous avons vu que ce système d'équilibre que les constituants de Weimar avaient voulu assurer entre le Parlement et le chef de l'Etat dans l'exercice de leurs pouvoirs respectifs, et qui devait se marquer essentiellement par leur collaboration égale en valeur dans la formation du cabinet, s'est heurté à de nombreuses difficultés. La présidence Ebert est marquée par un effacement presque absolu du chef de l'Etat dont les velléités de participation effective à la formation du gouvernement se heurtèrent toujours à l'hostilité systématique du Parlement. La présidence Hindenburg témoigne sans doute dans la période suivante de 1926 à 1930, d'un relèvement sensible du pouvoir présidentiel, en conséquence des efforts d'une personnalité énergique pour se faire reconnaître dans le gouvernement du Reich une place plus en rapport avec ses prérogatives constitutionnelles. Mais cette évolution qui ne tend d'ailleurs qu'à restituer au Président du Reich le rôle que la Constitution voulait pour lui ne se présente pas sous la forme d'une ligne ascendante continue. Bien au contraire elle est dans son développement souvent interrompue par les réactions et les reprises d'influence du Parlement.

De l'ensemble de cette étude chronologique, une constatation ressort qui s'impose avec une force toute particulière, à savoir que l'ingénieux système d'équilibre et de collaboration réfléchi entre le Parlement et le chef de l'Etat dans

la formation du gouvernement ne s'est jamais réalisé. Parmi les multiples formations de ministères de Scheidemann à Müller-Franken, on n'en saurait citer aucune qui soit le résultat d'une collaboration équilibrée des deux pouvoirs en présence. Et cette même collaboration équilibrée apparaît en soi comme impossible. Toujours, en effet, l'un des deux facteurs, favorisé au détriment du second par des circonstances de fait particulières, tend à l'emporter. Et l'enchevêtrement des pouvoirs parlementaires et présidentiels est tel que tout ce que perd en influence l'un des facteurs est immédiatement gagné par l'autre.

La période nouvelle dans laquelle nous entrons témoigne d'un renversement complet dans la situation des deux facteurs appelés concurremment à la formation du gouvernement. Jusqu'à maintenant le Président du Reich avait pour faire valoir ses droits à lutter contre l'esprit d'hégémonie du Reichstag. Dans cette phase nouvelle de la vie politique allemande, c'est le Reichstag qui, en raison des circonstances de fait, se voit, dans l'exercice de ses droits, refoulé par le Président du Reich de la position privilégiée qu'il détenait jusqu'alors.

Non seulement le Président du Reich regagne l'usage intégral de ses pouvoirs personnels, mais dans l'abdication que doit consentir le Reichstag des siens propres, il est amené à se substituer à lui dans l'exercice de ses fonctions législatives pour assurer à la fois l'indépendance de son cabinet à l'égard du Parlement et le maintien du fonctionnement normal de la vie publique.

Ces cabinets, en raison de la part prépondérante prise par le Président du Reich à leur formation et à leur activité, ont reçu dans la pratique le nom de cabinets présidentiels (*Präsidiakabinette*).

Une excellente définition nous est donnée par le Docteur Meissner, secrétaire d'Etat à la présidence de la République, dans une lettre adressée au chef du parti national-socialiste A. Hitler au cours de négociations que nous retrouverons ultérieurement, en date du 22 novembre 1932 (1).

(1) Horkenbach, *op. cit.*, B. III, 24 novembre.

Monsieur le Président du Reich, écrit Meissner, voit la différence entre un cabinet présidentiel et un cabinet parlementaire dans les caractères suivants :

I. — Le cabinet présidentiel né de la détresse des temps et du renoncement du Parlement (*aus der Not der Zeit und dem Versagen des Parlaments geboren*) prendra en règle générale les mesures nécessaires de gouvernement et les fera entrer en vigueur, sans assentiment préalable du Parlement, sur la base de l'article 48 de la Constitution du Reich.

Il tire ainsi en première ligne la plénitude de ses pouvoirs du Président du Reich et n'utilise en général le Parlement que pour sanctionner ou tolérer les mesures. Un gouvernement parlementaire doit avant leur mise en vigueur soumettre au corps législatif tous les projets de loi, afin qu'il en délibère et les agrée, il tire donc exclusivement la plénitude de ses pouvoirs d'une majorité parlementaire.

Il en résulte que le chef d'un cabinet présidentiel ne peut être qu'une personne jouissant de la confiance particulière de M. le Président du Reich (*nur ein Mann des besonderen Vertrauens des Herrn Reichspräsidenten sein kann*).

II. — Le cabinet présidentiel doit être composé et conduit en dehors des partis (*überparteilich*) et doit poursuivre un programme au-dessus des partis approuvé par le Président du Reich. Un gouvernement parlementaire est en général formé par le chef d'un des partis, qui viennent en question pour la formation d'une majorité ou d'une coalition, avec des membres de ces partis, et poursuit essentiellement des buts, sur lesquels le Président du Reich n'exerce d'influence que dans une mesure réduite et seulement de manière médiate. De ce fait, un chef de parti, et à plus forte raison le chef d'un parti qui exige l'exclusivité de son mouvement, ne peut être le chef d'un cabinet présidentiel.

Cette lettre ne fait d'ailleurs que reprendre sous une forme plus systématique la proposition du Président du Reich à Hitler quelques jours auparavant :

Vous savez que je représente la pensée d'un cabinet présidentiel. J'entends par cabinet présidentiel un cabinet qui n'est pas conduit par un chef de parti, mais par une personne placée au-dessus des partis et qui jouisse de ma confiance particulière (1).

Le cabinet présidentiel de la nouvelle période se caractérise donc essentiellement et s'oppose aux cabinets parle-

(1) Horkenbach, *id.*, 18 novembre.

mentaires de l'époque précédente dans les points suivants :

1° Il a pour condition de base le renoncement du Reichstag à ses pouvoirs touchant la formation et l'activité du gouvernement ;

2° Le cabinet est dans sa composition et son programme formé en dehors des partis par une personne de confiance du Président du Reich ;

3° L'existence et l'activité de ce cabinet sont essentiellement subordonnées à la confiance du Président du Reich ;

4° Son activité repose sur l'application systématique de l'article 48 avec pour conséquences l'élimination pratique du Reichstag des affaires de gouvernement.

CHAPITRE PREMIER

La vie politique.

PREMIER CABINET BRÜNING

(30 mars 1930-7 octobre 1931).

Le 28 mars 1930, Hindenburg chargea Brüning (Z) de former le cabinet nouveau. Selon les termes du communiqué officiel, « il lui paraissait opportun (au Président du Reich) d'édifier le futur gouvernement sans attaches rigides avec les partis ». Le désir du Président était donc très nettement exprimé de ne voir appelé au gouvernement du Reich qu'un cabinet extraparlémentaire. En conséquence Brüning publia son intention « de rassembler en vue de leur collaboration toutes les forces politiques en quelque endroit qu'elles soient à trouver ». Et deux jours après l'acceptation de son mandat, Brüning pouvait présenter au Président du Reich aux fins de nomination la liste des nouveaux ministres (30 mars 1930). Ceux-ci appartenaient aux partis les plus divers du Parlement et faisaient du ministère une constellation politique très hétérogène (4Z, 2DVP, 1BVP, 1WP, 1VK, 1D, 2 sans partis).

Brüning avait bien, en effet, ainsi que le montra son attitude ultérieure, l'intention de soumettre au Reichstag le programme gouvernemental afin de grouper sur ce terrain neutre une majorité en vue de son exécution. Mais il voulait conformément aux instructions reçues, éviter qu'une quelconque majorité parlementaire formée dans ce seul but déterminât à l'avance la composition du gouvernement. Aussi Brüning, dans ses consultations, s'adressa-t-il non point aux partis et aux fractions en tant qu'intermédiaires

nécessaires mais directement aux individualités susceptibles de lui apporter une collaboration effective.

Dans la déclaration ministérielle du 1^{er} avril, Brüning souligna d'ailleurs l'indépendance du cabinet à l'égard de toute coalition, et invoquant l'unité de vue entre le cabinet et le Président du Reich menaça de dissoudre le Parlement si ce dernier lui refusait sa confiance. « Le gouvernement se sent suffisamment fort avec les moyens que met à la disposition de la République allemande la Constitution de Weimar pour réagir contre toute menace dangereuse. »

Et dans le même discours il souligna d'une phrase qui caractérise bien l'atmosphère nouvelle de la politique allemande, la lourde responsabilité d'un Reichstag qui reviendrait aux anciennes méthodes d'obstruction : « Le cabinet représente la dernière tentative pour résoudre par la voie parlementaire les tâches du gouvernement. »

Dans cette même séance, la motion de défiance des socialistes fut repoussée par 252 voix contre 187 et le 12 avril le programme économique et financier du gouvernement fut accepté par le Reichstag.

Dès le début le cabinet se place donc sur une base parlementaire en gouvernant avec la confiance du Reichstag. Cette confiance était d'ailleurs essentiellement habile car bientôt les nationaux allemands adoptèrent une attitude d'opposition à l'égard du cabinet (résolution du comité du parti N. A ; en date du 25 avril). Mais la tolérance ultérieure de la S. D. permit au gouvernement une base nouvelle dans le Reichstag rendue d'autant plus nécessaire que le parti économique à son tour suivit les N. A. dans leur retrait.

Cependant le gouvernement essaya en vain peu après le 16 juin de trouver dans le Parlement une majorité pour son programme d'assainissement financier dont la deuxième partie fut rejetée par 236 voix contre 293 ; le chancelier déclara alors que le gouvernement ne jugeait pas utile de continuer les négociations avec les fractions du Reichstag en vue de s'assurer leur appui. Et le même jour le Président du Reich, par deux ordonnances de nécessité, conférait de

manière extraparlamentaire force de loi aux projets du gouvernement.

Cette réapparition de la législation extraordinaire tombée en sommeil depuis 1924 n'était d'ailleurs pas un cas fortuit. Dès la formation du gouvernement, la question avait été envisagée de gouverner dans le cas le plus extrême avec l'article 48, § 2, au lieu et place d'une majorité parlementaire. Le chancelier lui-même avait dans la déclaration ministérielle proclamé « qu'il serait fait usage des ultimes moyens de la Constitution, de l'article 48, et de façon exclusive dès que le gouvernement n'aurait plus aucun espoir que le Parlement et les partis remplissent d'eux-mêmes leur mission » (1).

Aussitôt après la publication des *Notverordnungen*, la fraction S. D. du Reichstag déposa une motion tendant à leur retrait. Les dernières négociations du chancelier Brüning en vue de s'assurer une majorité se heurtèrent aux exigences du parti N. A. qui fit dépendre son vote d'une orientation marquée du cabinet vers la droite. Le chancelier ayant refusé de souscrire à ces exigences et de retomber ainsi dans la vieille ornière des marchandages et compromis parlementaires, la motion S. D. fut le 18 juillet acceptée grâce à l'appui des N. A. par 236 voix contre 221. Les deux ordonnances furent aussitôt abrogées et, ainsi que le Président du Reich en avait auparavant déjà manifesté officiellement la volonté, le Reichstag dissous (2).

En conséquence du vote de méfiance, le ministre Moldenhauer démissionna le 20 juin ; il fut aussitôt remplacé par un membre du parti économique qui accepta cette charge sous sa propre responsabilité et malgré l'opposition de son parti.

Le Reichstag dissous, les ordonnances présidentielles causes du conflit furent renouvelées le 20 juin et suivies de cinq nouvelles ordonnances relatives à la couverture du déficit du budget, au relèvement des taxes communales sur les boissons, à l'*Osthilfe*, au taux des assurances-chômage et au relèvement des tarifs douaniers.

(1) Poetsch-Hefter : Zum Art. 48 D. J. Z., Hft 15, p. 387, 1930.

(2) R. G. B 1930, I, p 299.

En septembre eurent lieu les élections au nouveau Reichstag, qui témoignent d'une victoire éclatante des partis radicaux en liaison avec un effondrement sans précédent des partis du centre. Le succès foudroyant du parti national-socialiste, passant de 42 à 107 sièges, fit de cette consultation électorale du 14 septembre 1930 *den schwarzen Sonntag der deutschen Republik* (1).

Devant cette nouvelle constellation, le gouvernement se rendit à cette conception qu'une collaboration effective avec le Reichstag ne pouvait se réaliser que sur un programme économique positif devant permettre à la grande coalition de se reformer ou à une coalition nouvelle de prendre corps.

Mais l'établissement d'un tel programme était singulièrement entravé par les prétentions de divers partis à exercer sur l'orientation nouvelle du gouvernement une influence prépondérante. La fraction parlementaire du Landvolk demandait la participation des NS au gouvernement par l'octroi de deux ministères, tandis que le parti économique décidait le 26 septembre de ne participer à aucun gouvernement sur lequel la SD exercerait directement ou indirectement la moindre influence. La même déclaration d'hostilité à l'égard du parti SD fut reprise par le parti démocrate.

En réponse à ces manifestations d'exclusivité, la fraction SD du Reichstag publiait son intention de n'accorder sa confiance qu'à un gouvernement qui se donnerait pour tâches premières le maintien de la démocratie, la défense de la Constitution et la protection du parlementarisme.

Simultanément devant ces manifestations de forces égales et de sens contraire la *Koelnische Volkszeitung* (2) et d'autres feuilles semi-officielles agitaient dans le cas où le chancelier ne pourrait exécuter son programme par les voies parlementaires, l'éventualité pour lui d'exclure provisoirement le Reichstag du gouvernement sans que cette exclusion

(1) Pour la signification profonde de ces votes, voir Koellreuter, *Reichstagswahlen und Staatslehre*.

(2) *Koelnische Volkszeitung*, numéro du 28 septembre.

doive cependant signifier l'abolition définitive du parlementarisme.

Les négociations du chancelier avec les partis en vue de se ménager une base parlementaire de gouvernement commencèrent le 1^{er} octobre. Dès le début, le chancelier, fort de l'appui officiel du Président, déclara qu'il ne souffrirait aucune modification à sa politique qui fût dictée par des considérations de partis.

La conséquence la plus immédiate de cette déclaration de principe fut le maintien dans le cabinet, sur la volonté expresse du Président du Reich et contre l'ordre de son parti, du ministre de la justice Bredt : « Le gouvernement du Reich n'étant pas décidé à laisser apporter sur la base de résolution des fractions des modifications à la composition du cabinet (1). »

Au début de décembre, le chancelier entra en conversation avec les fractions pour savoir si elles accepteraient les réformes législatives projetées par le gouvernement. Les conversations étant restées sans résultats positifs, le chancelier, assuré de l'appui présidentiel, se décida à utiliser la voie extraordinaire de l'article 48, § 2, pour réaliser son programme.

La discussion sur ces *Notverordnungen* se déroula dans le Reichstag du 3 au 6 décembre. La motion en demandant le retrait fut repoussée par 296 voix contre 254 des fractions NS, LV, DN, WP et communiste, après que le chancelier eut représenté aux partis la responsabilité redoutable qu'ils encouraient en votant l'abrogation des ordonnances présidentielles.

En février, le Parlement manifesta de nouveau sa confiance au gouvernement en repoussant par 292 voix contre 220 une motion de défiance présentée par les nationaux socialistes et les communistes appuyés par le parti économique et le parti NA.

Dans les premiers jours de juin, tandis que le Reichstag, le budget établi, s'était ajourné depuis le 7 février, le gouvernement elabora de nouvelles ordonnances destinées à

(1) V. Horkenbach, *op. cit.*, B. II, 14 octobre.

couvrir le déficit des finances. Des indiscrétions de presse ayant révélé le projet du gouvernement, les communistes demandèrent la convocation immédiate du Reichstag, et la signature au 5 juin par le Président du Reich d'une nouvelle ordonnance sur la sûreté des finances et de l'économie, qui souleva tant à droite qu'à gauche les critiques les plus violentes, rallia d'autres partis à cette initiative. Une motion dans ce sens fut portée par les nationaux socialistes, nationaux allemands et communistes coalisés devant le conseil des anciens qui en ajourna la discussion au 20 juin. De leur côté, sociaux-démocrates et parti d'Etat allemand faisaient dépendre leur attitude ultérieure des négociations engagées avec le chancelier pour l'amener à consentir certaines atténuations aux *Notverordnungen* par voie de conversations directes. Mais les désirs de ces deux partis étaient si divergents que toute concession à l'un d'eux ne pouvait que fournir à l'autre de nouveaux motifs d'opposition.

Devant cette impossibilité de tout compromis satisfaisant à la fois les partis et le gouvernement, conscient d'autre part de la gravité du moment, le chancelier décida alors de ne plus se prêter à des négociations ultérieures avec les partis tant quant aux *Notverordnungen* que quant à un remaniement du cabinet, et prononça son intention de démissionner si le conseil des anciens décidait la convocation du Reichstag. Le 13 juin, le Président du Reich, à la suite d'une conférence sur la situation politique intérieure, apporta au gouvernement son appui en se déclarant officiellement en complet accord avec lui sur la nécessité de maintenir le cabinet dans sa composition actuelle et de lui assurer l'indépendance nécessaire en laissant le Reichstag à son repos (1).

Le conseil des anciens se réunit le 19 juin et entendit d'abord un exposé du secrétaire d'Etat Punder représentant le gouvernement. Ce dernier ne s'opposait aucunement à une modification des ordonnances présidentielles dans la mesure où l'objet et le but en seraient respectés. Mais la

(1) Horkenbach, *op. cit.*, 6 juin.

convocation immédiate du Reichstag serait le moyen le moins propre à assurer ces modifications. Sans doute s'y trouverait-il une majorité pour voter l'abrogation des *Nolverordnungen*, mais très certainement aucune pour une activité positive.

C'est pourquoi le gouvernement était persuadé que de telles modifications devaient auparavant faire l'objet d'une étude très attentive. Le gouvernement s'efforcerait de réaliser en collaboration avec les groupes susceptibles de le seconder dans son travail les remaniements pour lesquels il serait certain de trouver une majorité dans le Reichstag. Mais à une convocation prématurée de celui-ci le gouvernement se verrait dans l'obligation de répondre par sa démission collective.

La convocation du Reichstag ainsi que la réunion de la commission du budget furent rejetées le 20 juin après que le parti populiste allemand eut fait volte-face en décidant de voter contre les deux motions, les négociations engagées par lui avec le chancelier sur la politique intérieure du gouvernement ayant pleinement abouti. Simultanément, le parti national allemand s'était aussi décidé à voter contre la convocation du Reichstag et de la commission du budget en considérant que les nationaux socialistes pas plus que les populistes allemands ne paraissaient décidés à participer en collaboration avec le parti national allemand à la formation d'un nouveau gouvernement.

Ce succès du cabinet Brüning s'affirma aussitôt par la publication de nouvelles ordonnances portant essentiellement sur des matières financières, en date des 15, 17 et 19 juillet et suivies d'autres encore les 10 août, 19 septembre et 6 octobre.

Le 7 octobre, le gouvernement considérant comme terminée son œuvre de législation extraordinaire du fait de la proche rentrée du Reichstag, décida de se retirer et présenta au Président du Reich sa démission qui fut acceptée le même jour.

Le rôle primordial que prend le Président du Reich à la formation et à l'activité de ce cabinet mérite une attention particulière. Comme le remarque justement Poetsch-

Hefter, « l'évolution politique atteint avec le cabinet Brüning l'état correspondant au sens de la Constitution et aux intentions de ses auteurs » (1).

Rompant pour la première fois nettement avec l'usage constitutionnel de l'époque précédente, le Président du Reich, après avoir assuré par lui-même et en collaboration avec le chancelier de son choix la formation du gouvernement, met en présence du fait accompli le Reichstag auquel il ne reste qu'à se prononcer sur la composition et le programme du gouvernement.

Sorti de l'initiative présidentielle, le cabinet Brüning gouverne également avec l'appui et le concours positif du Président du Reich. Pour la première fois depuis 1925 reparait la mise en œuvre systématique par le Président du Reich des pouvoirs extraordinaires qu'il tient de la Constitution. Et la défense par le Président contre les attaques du Reichstag de ses ordonnances, qui aura pour résultat la dissolution de ce dernier avec pour motifs des considérants éclairant d'un jour nouveau l'estime dans laquelle le chef de l'Etat tient le Reichstag, s'exprime par le commentaire du gouvernement qui accompagne le décret de dissolution : « Les *Notverordnungen* ont été rejetées par une faible majorité qui en soi est désunie et incapable de toute responsabilité. C'est au peuple allemand lui-même que doit être adressé l'appel l'invitant à décider de son avenir (2). »

Le premier cabinet Brüning est-il un cabinet présidentiel ou seulement un cabinet parlementaire témoignant d'une forte influence présidiale ? La question peut être discutée, car la limite entre certains cabinets parlementaires et les cabinets présidiaux est, nous le verrons souvent, très ténue et délicate à fixer.

Meissner jugeant ce cabinet écrit dans la lettre à Hitler déjà citée : « Le chancelier Brüning a formé, lorsqu'il fut appelé pour la première fois, un cabinet parlementaire authentique qui a seulement évolué peu à peu vers un type de

(1) Poetsch-Hefter, « Vom Staatsleben unter der W. Verfassung », *J. Off. R.*, B. 21, 1933, p. 135.

(2) Cité par Poetsch-Hefter, *id.*, p. 137.

cabinet présidentiel, lorsque le Reichstag a renoncé à son devoir de législation, et lorsque Brüning s'est acquis dans une mesure toujours plus grande la confiance du Président du Reich. Les diverses modifications dans la composition du cabinet au cours de sa période de gouvernement furent exécutées en première ligne par le désir de M. le Président du Reich. »

Ce point de vue est combattu par Hausen (1) qui ne veut voir dans le cabinet Brüning qu'un cabinet parlementaire conforme au type voulu par la Constitution car témoignant d'un partage égal des compétences du Président du Reich et du Reichstag dans sa formation.

Hausen s'appuie essentiellement pour affirmer ce caractère parlementaire du cabinet Brüning sur la présence dans le Reichstag d'une base parlementaire, changeante sans doute mais qui ne fit jamais défaut, et se traduisit par le rejet des motions de méfiance (séances du 1^{er} avril et 7 février) et l'acceptation par le Reichstag des mesures proposées par le gouvernement (12 avril 1930-5 février 1931).

Hausen conteste, d'autre part, que l'application de l'article 48 au lieu et place de l'organe législatif normal soit un caractère déterminant des cabinets présidentiels (2).

Nous pensons cependant que ce premier cabinet Brüning, même s'il n'offre pas une représentation parfaite du cabinet présidentiel, n'en est pas moins très différent dans son esprit et son activité d'un cabinet parlementaire, quand bien même serait reconnue dans ce dernier une intervention accusée du Président du Reich.

La valeur de ce cabinet et son essence propre résident essentiellement dans sa participation ou plutôt sa situation intermédiaire entre deux types successifs de cabinets : parlementaires et présidentiels.

Si nous nous rapportons à la lettre de Meissner où il étudie la physionomie particulière des cabinets présidentiels, nous verrons qu'il manque bien peu au cabinet Brün-

(1) Hausen, *op. cit.*, p. 45.

(2) *Ibid.*, p. 24.

ning qui permette de le classer sans hésiter dans les cabinets présidentiels dont il porte déjà tous les traits.

Sans doute ce cabinet participe-t-il encore par sa composition du système parlementaire. Composé de membres du Reichstag il n'est pas *überparteilich* comme le veut Meissner.

Mais nous avons déjà marqué la place réduite prise par le Reichstag dans sa formation, il ne lui est laissé en réalité qu'un rôle ultérieur d'appréciation. D'autre part, la formation du cabinet devait tendre, selon les propres termes du chancelier, « à rassembler en vue de leur collaboration toutes les forces politiques en quelque endroit qu'elles se trouvent ». Or le Président du Reich avait nettement spécifié qu'il était préférable que le cabinet ne fût lié à aucune coalition. Ce ne pouvait donc être pour réaliser une coalition d'une ampleur sans précédent que Brüning composa son ministère avec les membres de sept partis différents ! On ne peut mettre en doute ici la première manifestation modeste mais caractéristique de cette idée-force des cabinets présidentiels : la formation en dehors ou au-dessus des partis d'une concentration nationale, qui faisait abstraction de toutes considérations politiques, entend se consacrer à la solution des tâches les plus urgentes du gouvernement.

Ce point de vue est confirmé par la déclaration ministérielle même de Brüning lue dans le Reichstag le 1^{er} avril : « Le cabinet est formé pour résoudre les tâches considérées d'après la conception générale d'une nécessité vitale pour le Reich. Par cette simple expression *Nach allgemeiner Auffassung*, » Brüning marque bien que son cabinet doit s'attacher à la réalisation de ses devoirs dans son esprit strictement objectif et apolitique.

Non content de fixer l'orientation générale, le Président du Reich prend une part non négligeable à la formation même du gouvernement, les titulaires des ministères des territoires occupés et du ministère de l'économie étaient en particulier des personnes de confiance du Président et durent à cette qualité leur nomination dans un cabinet dont ils formaient l'élément de droite le plus avancé (1).

(1) Poetsch-Hefter, *op. cit.*, p. 135.

Ce caractère en dehors des partis du gouvernement se montre partagé par ses membres lorsque ceux-ci, tel le ministre de la justice Bredt, refusent à la demande du Président du Reich de rallier leur parti dans sa politique d'opposition (S/19/30) ou lorsque le ministre démissionnaire est remplacé par un autre, tel Dietrich qui accepte cette charge malgré l'opposition formelle de son parti (22 juin 1930).

Il se manifeste ici une sorte de désagrégation de la discipline de partis avec simultanément un accroissement de l'influence présidentielle sur les membres du ministère de ce fait plus dociles à ses volontés.

DEUXIÈME CABINET BRÜNING

(9 octobre 1931-30 mai 1932).

En renouvelant à Brüning la mission de former le cabinet, le Président du Reich avait comme précédemment spécifié que le gouvernement devrait être indépendant des partis. La tâche de Brüning se borna donc à un simple remaniement du cabinet ; les ministères de la justice et de l'économie occupés dans le précédent cabinet par des membres du centre, furent pourvus de nouveaux titulaires nommés sur la proposition exclusive du Président du Reich qui, de ce fait, affaiblissait encore la liaison du chancelier avec son propre parti dans le Reichstag et s'assurait un ministère en communauté de vues encore plus complète avec lui.

Brüning lui-même, dans la déclaration ministérielle, mit l'accent sur cette indépendance accrue du gouvernement quant aux partis du Reichstag : « Dans ces heures graves et lourdes des destinées du peuple allemand, les tendances (des partis du Reichstag) sont plutôt de dresser les uns contre les autres des fronts irréductibles qu'à se trouver unis dans l'accomplissement des tâches touchant le peuple allemand. C'est pourquoi, reconnaissant qu'aucune autre voie n'était possible, je me suis résolu à former un gouvernement plus indépendant encore des partis que le cabinet précédent. Je crois agir pour le bien même du peuple allemand en me

donnant pour but un gouvernement sans considérations de partis, à prendre dans ce sens de liaison à un parti, de la présence dans son sein de ministres liés aux résolutions de fractions isolées (1). »

En réalité, malgré ces affirmations, le chancelier n'en avait pas moins tenté d'établir avec la droite modérée des rapports plus étroits. Mais ses efforts se heurtant aux prétentions absolues des nationaux allemands et des populistes qui exigeaient un changement total de personnes et de politique, c'est devant cette impossibilité de collaborer avec les partis du Reichstag que Brüning se résolut à remanier de façon purement unilatérale son précédent cabinet. Le ministère ainsi constitué n'en trouva pas moins la confiance du Reichstag où les voix de la social-démocratie et des partis de gouvernement unis formèrent une majorité qui permit de repousser le 13 octobre les motions de défiance des partis de droite.

Quelques jours après, le Reichstag s'ajournait jusqu'au 23 février, laissant ainsi le champ libre au gouvernement. Dans la séance du 24 février il se trouva également une majorité de 24 voix pour repousser les motions de défiance des nationaux socialistes et des communistes. Après quoi le Reichstag s'ajourna à nouveau et ne se réunit ultérieurement dans la courte session du 9-12 mai 1932 que pour rejeter encore par 32 voix de majorité les motions hostiles au gouvernement.

La chute de Brüning devait suivre de peu cette victoire sur le Reichstag. Le 30 mai, en effet, le chancelier Brüning remettait au Président du Reich la démission de son cabinet après que le chef de l'Etat eut refusé de donner au Dr Brüning l'assurance que les réformes projetées par lui auraient son assentiment et qu'il était dans ce but prêt, le cas échéant, à dissoudre le Reichstag.

Cette chute de Brüning ne lut donc pas le fait des partis du Reichstag, mais chose nouvelle dans la politique allemande, elle est un acte de volonté du Président du Reich lui-même. Lors de la chute du cabinet Brüning, la confiance

(1) Horkenbach, *op. cit.*, B. II, 13 octobre.

parlementaire à son égard demeurerait intacte et la position des partis inchangée.

Une telle chute d'ailleurs, pour nouvelle qu'elle fût, était préformée dans le destin du second cabinet et impliquée par son essence même. Le chancelier s'appuyant en effet exclusivement sur la confiance du Président, sa formation ministérielle était en effet inéluctablement condamnée aussitôt que se trouveraient ébranlés les rapports de confiance avec le Président. Les votes de confiance du Reichstag n'avaient en effet que la valeur d'une simple manifestation de tolérance, et l'état politique des choses ne permettait pas au chancelier d'y trouver une majorité résolue capable de faire brèche à la volonté contraire du chef de l'Etat.

Les causes de ce renvoi du cabinet par le Président n'ont jamais été bien éclaircies. Pour expliquer cette décision, on peut se référer au déplacement des forces politiques qui se manifesta lors des élections aux Landtags en avril 1931 (1). Mais le cabinet Brüning n'ayant jamais correspondu à l'orientation politique antérieure, cette explication du Président désirant un cabinet plus en accord avec la situation politique nouvelle apparaît peu vraisemblable et en contradiction avec les principes mêmes dont il s'était inspiré dans la formation des deux derniers ministères. Il est plus vraisemblable qu'il faut chercher les motifs de la brusque résolution du Président dans les projets de colonisation agraire que Brüning entendait appliquer dans les provinces de l'Est (2) au profit des sans-travail, et qui stigmatisés du nom de bolchevisme agraire avaient soulevé les protestations des grands propriétaires terriens qui en auraient fait les frais et à la classe desquels appartenait Hindenburg.

Le second cabinet Brüning est également présenté par Hausen (3) comme un cabinet parlementaire qui se fait à plusieurs reprises confirmer sa confiance par le Reichstag. Selon lui le chancelier aurait cherché systématiquement à s'assurer avec l'aide des partis moyens et la tolérance de la

(1) Hausen, *op. cit.*, p. 46.

(2) Poetsch-Hefter, *op. cit.*, p. 138.

(3) Hausen, *op. cit.*, p. 45.

social-démocratie une base parlementaire qui lui garantissee la durée nécessaire : « quand bien même le gouvernement, par le refus de la social-démocratie d'y participer elle-même, était ramené à un gouvernement parlementaire de minorité, la confiance du Parlement devait être présumée avec de solides raisons. Avant tout, la social-démocratie était bien résolue à éviter la chute du gouvernement Brüning ». Sans doute Hausen reconnaît-il la forte influence présidentielle qui s'exerce sur ce cabinet. Mais cette confiance et l'activité législative sur la base de l'art. 48 ne lui paraissent pas être des raisons suffisantes pour parler d'un cabinet présidentiel, étant donné d'autre part l'affirmation par le chancelier de sa volonté de toujours rester attaché aux principes parlementaires de la Constitution. Cependant à l'encontre de ces affirmations constitutionnalistes du gouvernement destinées dans l'esprit du chancelier à lui concilier la tolérance de la social-démocratie, il faut bien reconnaître que la conduite du gouvernement ne répond guère à ses principes premiers.

Hausen doit lui-même concéder que le gouvernement Brüning est loin d'accorder aux rapports parlementaires une valeur les constituant en obligations absolues pour le cabinet. Il lui manquerait cependant pour se constituer à un cabinet présidentiel la volonté de contraste nécessaire l'encontre du régime parlementaire. Cependant Brüning, dans la dernière partie de sa déclaration ministérielle, mit bien en valeur l'impossibilité pour un gouvernement parlementaire de se constituer, étant donné l'absence dans le Parlement de partis conscients des responsabilités gouvernementales et prêts à les endosser.

La tolérance même du Reichstag, due à la neutralité de la social-démocratie, ne peut en aucune manière, comme le pense Hausen, dans l'absence de manifestation contraire, laisser présumer sa confiance. La déclaration du chef de la fraction socialiste Breitscheid dans la même séance du 13 octobre suffirait à dissiper toute équivoque à ce sujet (1). Breitscheid déclare, en effet, explicitement que si le parti

(1) Horkenbach, *op. cit.*, B. II, 13 octobre

social-démocrate ne participera pas à un vote de méfiance contre le gouvernement, c'est uniquement en considération du front de Harzburg (accord politique passé entre les nationaux socialistes et les monarchistes), mais « qu'une telle neutralité ne signifiera en aucune manière la confiance du parti socialiste envers le cabinet Brüning ».

Le second cabinet Brüning est donc totalement dépourvu de base parlementaire. Il n'a nul besoin pour se présenter comme cabinet présidentiel d'adopter encore une attitude antiparlementaire, l'atonie et l'asservissement total du Reichstag ne pouvant offrir au gouvernement aucune occasion à de telles manifestations.

Dans de telles circonstances, le rejet par le Reichstag des motions de défiance ne fait que mieux affirmer sa déchéance définitive. En fait, d'ailleurs, le gouvernement instruit par l'expérience précédente évite tout conflit en éliminant complètement le Reichstag de la scène politique ; le 10 octobre, le Reichstag s'ajourne jusqu'au 23 février. Dans l'intervalle, une demande de convocation déposée au conseil des anciens ne recueille que les voix des nationaux socialistes, des communistes et des nationaux allemands ; après avoir tenu séance le 23 et le 24 février, le Reichstag ne se retrouve qu'un mois plus tard, du 23 au 27 mars et enfin du 9 au 12 mai. Le gouvernement en est donc complètement indépendant et ne relève plus, comme le démontre sa fin, que de l'autorité du Président du Reich.

CABINET VON PAPEN (1^{er} juin-17 novembre 1932).

Après le retrait du second cabinet Brüning, le Président du Reich reçut les chefs des différents partis du Reichstag, mais dans le seul but de connaître leurs opinions sur la crise et non pour s'inspirer de leurs conseils quant à la formation du gouvernement. Après qu'il eut aussi suffisamment sacrifié aux principes parlementaires, le Président du Reich nomma chancelier le membre du Landtag prussien von Papen, et sur sa proposition les autres membres du cabinet dont aucun n'appartenait au Reichstag (1^{er} mai 1932).

Les circonstances exigeaient en effet que le chef de l'Etat prît seul l'initiative de former le gouvernement, car les consultations des partis avaient montré que leurs exigences étaient en contradiction absolue les unes avec les autres si bien qu'une union sur le plan parlementaire était impossible. De plus la social-démocratie et le centre, en rejetant toute participation au gouvernement, rendaient très incertaine la simple tolérance par le Reichstag d'un cabinet parlementaire dans l'hypothèse où il aurait pu être réalisé avec le concours d'autres partis.

Ainsi le Président du Reich ne pouvant accorder l'appui de son autorité qu'à un gouvernement lié à lui par une confiance inconditionnée et une entente totale quant aux conceptions politiques, ce gouvernement devait nécessairement être absolument indépendant du Reichstag. En conséquence la formation du cabinet von Papen fut l'œuvre exclusive du Président du Reich et de son chancelier qui sous cette devise de gouvernement de concentration nationale formèrent un cabinet, « le cabinet des barons », composé exclusivement de non parlementaires.

Le chancelier lui-même mit cette caractéristique en relief en déclarant peu après la formation du nouveau cabinet : « J'attache une grande valeur à affirmer que la formation du nouveau gouvernement n'a que peu de rapports avec le changement accoutumé et usuel des cabinets parlementaires... Il s'agit ici d'une tendance absolument nouvelle dans la conduite de l'Etat... Cela va de soi dans le cadre de la Constitution. La situation matérielle et intellectuelle sans précédent du peuple allemand exige que l'on rompe dans la conduite du gouvernement avec les entraves de la pensée politique de partis (1). »

L'esprit antiparlementaire de ce cabinet se manifeste tout aussitôt après sa formation lorsqu'il décida de ne pas se présenter devant le Reichstag, éludant ainsi l'exigence pour tout gouvernement de la confiance parlementaire, qui, la Constitution n'exigeant pas de vote de confiance exprès lors

(1) *Deutsche Zeitung*, n° du 3 juin.

de l'entrée en fonctions du nouveau cabinet, est toujours présumée jusqu'à preuve expresse du contraire,

Le cabinet demanda d'ailleurs peu après au Président du Reich la dissolution du Reichstag qui eut lieu le 4 juin 1932 (1).

Le nouveau Reichstag, élu le 30 juillet, témoignait d'un succès notable des nationaux socialistes et des communistes en conséquence du phénomène déjà observé de radicalisation croissante des partis.

Le gouvernement entama donc des négociations avec Hitler en tant que chef du plus fort parti du Reichstag et touchant la question de savoir si par l'intégration de nationaux socialistes dans le gouvernement il serait possible de revenir à un système de majorité parlementaire. Ces négociations finirent sans résultats ainsi qu'en témoigne le communiqué de la Présidence du Reich ainsi conçu du 13 août 1932 :

Monsieur le Président du Reich von Hindenburg a reçu samedi après-midi, en présence de M. le chancelier von Papen, le chef du parti national socialiste allemand M. Hitler en vue d'une conversation sur la situation politique et sur la question d'un remaniement du gouvernement.

Monsieur le Président du Reich demanda à M. Hitler s'il était prêt à entrer lui-même ainsi que d'autres personnalités du parti national-socialiste dans le gouvernement dirigé par le chancelier von Papen.

M. Hitler répondit négativement et demanda à Monsieur le Président du Reich que lui fût transmise la direction même du gouvernement du Reich et la puissance publique dans toute son étendue.

Monsieur le Président du Reich rejeta cette demande en déclarant qu'il ne pouvait sur sa conscience et à l'encontre de ses devoirs envers le pays porter la responsabilité de transmettre exclusivement au parti national-socialiste, qui avait l'intention d'utiliser cette force de manière unilatérale, l'ensemble des pouvoirs de gouvernement (2)

Il faut noter qu'au cours de ces négociations fut communiquée de source autorisée l'information suivante : «Le prési-

(1) RGB, I., 255.

(2) Horkenbach, *op. cit.*, 13 août.

dent du Reich tient de façon absolue à la ligne selon laquelle fut formé le précédent gouvernement, à savoir un gouvernement indépendant du Parlement. Cela a une importance particulière dans les négociations actuelles et le Président du Reich n'entend pas s'écarter de cette ligne (1). »

La première réunion du nouveau Reichstag devait avoir lieu le 12 septembre. Dès avant, la position du cabinet von Papen apparaissait très menacée. Le 8 septembre, nationaux-socialistes et centre avaient conjointement attaqué les mesures économiques et fiscales prises par les dernières *Notverordnungen*. Le centre, dans une communication à la presse, affirmait encore que si aucune combinaison politique ne présentait actuellement la stabilité nécessaire les efforts du gouvernement devaient précisément avoir pour but de dégager une majorité parlementaire qui, fournissant au gouvernement une base constitutionnelle, garantit le contenu de la Constitution.

Le 9 septembre également, le nouveau président du Reichstag Goering (NS DAP) dans le discours qu'il tint au Président du Reich en présence des chefs des différents partis affirma l'existence dans le Reichstag d'une majorité parlementaire, capable d'un travail positif, et la volonté du Reichstag de ne pas se laisser plus longtemps éliminer de la vie publique (2).

Le 12 septembre, dès l'ouverture des débats au Reichstag, la fraction communiste déposa une motion tendant à l'abrogation des ordonnances économiques du gouvernement von Papen et demandant au Reichstag de prononcer sa méfiance au gouvernement. Les socialistes confondirent une motion analogue avec celle des communistes, qui fut votée par 532 voix contre 32. Le Reichstag fut aussitôt dissous.

A la suite de cette dissolution le chancelier von Papen développa à la radio le programme qu'il n'avait pas pu exposer au Reichstag, programme caractérisé essentiellement par la négation des principes de Weimar : « L'Allemagne a

(1) Communication de l'agence Reuter WTB, 13 août.

(2) Horkenbach, *op. cit.*, 9 septembre.

été le dernier des Etats européens après l'effondrement de 1918 à construire sa vie politique sur la doctrine d'une démocratie purement formelle. Quatorze années écoulées depuis nous ont montré que la construction de nécessité (*Notbau*) de Weimar témoigne de défauts de structure qui menacent de façon mortelle dans des points décisifs le Reich et les *Länder* (1). »

Après les élections au Reichstag du 6 novembre 1932, le cabinet se déclara unanime à repousser l'hypothèse d'une démission en conséquence de la nouvelle consultation électorale et à affirmer que le cours du gouvernement devait se poursuivre sans changements. « Le gouvernement considérait en effet que dans la période actuelle il était préférable d'éviter toute expérimentation d'ordre politique qu'aurait entraîné nécessairement le retrait du cabinet ou de certains de ses membres. Ce point de vue lui ayant été exposé par le chancelier le Président du Reich déclara rester fidèle à la pensée qui avait dominé la formation du gouvernement, à savoir d'une concentration nationale.

« En conséquence, le Président du Reich chargea le chancelier d'entrer en conversation avec les chefs des différents partis intéressés pour établir dans quelle mesure ils seraient décidés à soutenir le gouvernement dans l'exécution de son programme politique et économique (2). » Les conversations montrèrent que tous les partis, à l'exception des nationaux allemands, étaient hostiles à toute concentration parlementaire qui eût pu faciliter la tâche du gouvernement.

Une crise ministérielle aurait cependant pu encore être évitée si, malgré cet insuccès, les forces politiques qui jusqu'alors avaient soutenu le cabinet présidentiel s'étaient maintenues groupées derrière von Papen. Mais dans tous les milieux politiques le cabinet von Papen soulevait une opposition croissante.

Devant ce résultat interdisant la formation même d'une pure majorité de façade destinée uniquement à approuver

(1) *Deutsche Allgemeine Zeitung*, 15 septembre.

(2) *Poetsch-Hefter*, *op. cit.*, p. 141.

passivement les mesures du gouvernement, celui-ci démissionna le 17 novembre 1932.

Dans son étude sur les cabinets présidentiels, Hausen affirme que la différence essentielle qui les sépare des cabinets parlementaires réside dans leur volonté de contraste à l'égard du Parlement lui-même. Nous réservons notre opinion sur cette affirmation qui nous paraît exagérée, car dans le sens où Hausen prend ce terme seul le cabinet von Papen serait présidentiel.

Dans la déclaration ministérielle du gouvernement von Papen se marque déjà cet esprit nouveau, affirmé dans le contraste d'une violence systématique avec les principes démocratiques consacrés dans la Constitution de Weimar (liberté de conscience articles 135, 136, 137, liberté d'opinion, art. 118 RV). Le chancelier voit la cause de la décadence morale actuelle du peuple allemand dans le dogme funeste « de la lutte des classes », dans « le bolchevisme culturel qui tel un poison dévorant menace de ruiner les bases morales les plus saines de la nation ». Si l'œuvre de destruction du marxisme athée a déjà causé de tels ravages dans tous les domaines culturels de la vie publique, c'est que « les forces chrétiennes de l'Etat se prêtaient trop aisément aux compromis. L'ordre normal ne peut être ramené dans la vie publique que par l'union de toutes les forces qui ont la volonté de construire la nouvelle Allemagne sur la base des principes immuables de la doctrine chrétienne ».

Ce discours du 4 juin, par la prétention qu'il défend de lier la forme et l'activité de l'Etat aux enseignements d'une confession qui ne saurait réunir tous les sujets de l'Etat, quels que soient les motifs qui le déterminèrent, et le parti politique, visé par ces attaques, montre en quel mépris le nouveau gouvernement tenait les principes généraux qui avaient inspiré les auteurs de la démocratie de Weimar.

Dans ses manifestations ultérieures le gouvernement n'hésitera pas à proclamer comme ayant perdu toute valeur la Constitution du Reich républicain et la nécessité d'une refonte qui permette un gouvernement plus en accord avec les traditions allemandes.

Le membre du Reichsrat et ministre de l'Economie alle-

mande Freiherr v. Gayl, dans un discours tenu au Reichstag à l'occasion de la fête de la Constitution, ne cacha pas la nécessité à ses yeux de réformer cette dernière : « Notre peuple ne peut se soustraire d'une manière durable à la nécessité d'une réforme constitutionnelle, d'une réforme du Reich. La réforme doit partir d'une modification du droit électoral tel qu'il est déterminé par l'article 22 CW. Dans cet article la tyrannie de la bureaucratie de partis prend ses racines, tyrannie qui se fait sentir dans les cercles les plus extrêmes de notre peuple. Le peuple ne veut pas élire des numéros mais des personnalités.

« Toute politique de gouvernement consciente de ses buts est dans sa durée condamnée en Allemagne à l'échec pour deux causes : l'anonymat de la responsabilité et l'absence d'une instance qui, indépendante de l'influence des partis, aurait le pouvoir d'ajuster au bien général, sans qu'il en résulte de froissements constitutionnels, les résolutions parlementaires néfastes au bien public.

« Une modification de la Constitution dans ce sens est impossible à éluder de manière durable. »

Ces manifestations d'un état d'esprit si peu conforme à celui de la Constitution n'intéressaient pas l'œuvre de Weimar seulement. Dans le discours prononcé à l'occasion du quatre-vingt-cinquième anniversaire de la naissance d'Hindenburg, son chancelier rendit hommage à l'initiative déterminante du Président du Reich dans cette évolution.

« D'autant plus fortes et menaçantes sont les antinomies qui déchirent le peuple, d'autant plus forte doit être l'indépendance du pouvoir de l'Empire qui a pour charge d'assurer l'union du peuple et de le représenter (1).

« Aux énergies de la volonté populaire, doivent répondre d'en haut les énergies éclatantes et salvatrices de la volonté d'Etat.

« Sans hésitations, Hindenburg a, cet été, réalisé une évolution décisive, unilatéralement vers la droite, sembla-t-il à l'origine ; il est depuis le 13 août manifeste que sa résolu-

(1) Horkenbach, 11 août.

tion a été un pas en avant vers une forme nouvelle dans la conduite de l'Etat. On a faussement pensé que cette voie conduit loin du peuple, cela s'appelle méconnaître le service que le Président du Reich a rendu à l'Empire allemand, quand à son encounter un Reichstag ne sait rien apporter que l'unité des « non », quand un Reichstag abroge les mesures nécessaires avant que de pouvoir les remplacer par de meilleures. »

Une semaine auparavant, von Papen, dans un discours tenu à Munchen, s'était exprimé ainsi sur la question de la réforme de la Constitution. « Nous voulons créer un pouvoir d'Etat qui soit puissant et au-dessus des partis, qui ne soit pas renvoyé ici et là comme une balle dont joueraient les forces politiques et sociales, mais qui bien au contraire se dresse inébranlable au-dessus d'elles. Le gouvernement devra être assuré d'une plus grande indépendance quant aux partis, son maintien ne doit pas être livré à des majorités de hasard (*Zufallmehrheiten*). Le rapport entre le gouvernement et la représentation populaire doit être réglé de telle sorte que ce soit le gouvernement et non point le Parlement qui détermine le pouvoir d'Etat (1). »

Le gouvernement von Papen représente dans tous ses aspects un type achevé de cabinet présidentiel, un type pur, dit Meisner dans sa lettre à Hitler du 22 novembre 1932. La condition préalable de tout cabinet présidentiel est ici donnée très nettement dès le début. Le Président du Reich tient tout d'abord à s'informer de l'état des choses dans le camp parlementaire. La formation d'un cabinet présidial étant rendue possible par l'absence dans le Reichstag d'une majorité parlementaire disposant contre lui de l'arme de l'article 54 CW la constitution du cabinet a lieu sous l'influence exclusive du Reichspräsidenten, le gouvernement, dans sa composition même, annonce son indépendance ultérieure à l'égard du Parlement dont il ne compte pas un seul membre. Et cette tendance est nettement marquée par le chancelier dans les discours cités plus haut, où le contraste avec les cabinets parlementaires est intentionnellement souligné. Elle se confirme

(1) *Berliner Tageblatt*, 12 octobre.

dans les faits sans plus tarder. « Que ce cabinet voulût s'appuyer en premier lieu sur l'autorité et la confiance du Président du Reich, cela se montre justement par le fait qu'il ne se présente pas devant le Reichstag (1). » Cette attitude était d'ailleurs conforme à la communication officielle de la Présidence : « Les intentions du Président se sont déjà développées jusqu'à la formation d'un gouvernement présidentiel, indépendant du Parlement, qui n'est pas envisagé comme un cabinet de transition mais comme une création durable (2). »

Ici est mis en valeur le caractère du cabinet présidentiel le distinguant du cabinet de combat : la volonté de durée. Cette volonté de durée est confirmée par diverses manifestations du chancelier, entre autres une déclaration faisant valoir que les problèmes de politique extérieure entrepris par le gouvernement (*Gleichberechtigung*) ne pouvaient être assurés par un gouvernement de transition, mais exigeaient au contraire la stabilité gouvernementale.

Sans doute, avant les élections au nouveau Reichstag du 31 juillet 1932, le cabinet von Papen pouvait-il encore à la rigueur être interprété comme un cabinet de combat dont le destin ultérieur dépendait en fait des élections et de la majorité qu'elles pourraient lui apporter (3). Mais ce n'est là qu'une apparence, et en fait, quoi qu'en pense Hausen, les traits définitifs du cabinet von Papen en tant que cabinet présidentiel étaient fixés dès avant les élections. Le chancelier n'envisageait la formation d'une majorité dans le Reichstag, si elle avait lieu, qu'avec le but de le renverser, et déclarait par avance ne pas vouloir lier au Reichstag le destin de son cabinet. Immédiatement après les élections, von Papen reprit cette pensée en déclarant officiellement que son gouvernement n'avait aucunement l'intention de s'attacher à la formation d'une coalition dans le Reichstag, qui ne s'y présenterait pas d'elle-même. « Si les élections devaient, selon von Papen, avoir une signification particulière, elle devrait consister dans l'approbation du peuple allemand pour les efforts

(1) Hoche, *op. cit.*, p. 257.

(2) WTB, 31 mai.

(3) Hausen, *op. cit.*, p. 50.

du gouvernement tendant à délivrer le pays de la tyrannie des partis (1). » A vrai dire, il est difficile de comprendre comment, sur la base de l'élection de partis politiques, le chancelier du Reich prétendait tirer des présages si défavorables à ceux-ci.

Nous voyons donc réalisées dans le gouvernement von Papen les conditions qui caractérisent les cabinets présidiaux dans leur formation : absence de majorité parlementaire ; leur base ; confiance exclusive du Président du Reich ; et leurs rapports avec le Parlement ; indépendance absolue à l'égard du Reichstag.

L'activité gouvernementale du cabinet von Papen et l'esprit dans lequel il exerce les pouvoirs confirment en tous points ces prémices : La volonté de contraste avec le système parlementaire du gouvernement von Papen, l'antinomie irréductible qui s'accuse entre lui et les partis ressortent assez clairement des citations précédentes pour qu'il soit inutile d'y revenir.

A côté se développe déjà une tendance nouvelle que Scheicher s'efforcera ensuite à élever en système de gouvernement, à s'adresser directement à la nation par-dessus la tête de ses représentants.

« Le gouvernement ne s'adresse pas aux partis, il parle au peuple et à chaque Allemand (2). » Dans ses manifestations essentielles, le gouvernement se tourne vers le peuple pour le faire juge de ses projets : discours de Munster où le gouvernement soumet à l'opinion publique son programme économique et social (28 août), discours de von Papen à Munchen sur la réforme de la Constitution.

Dans ce tournant décisif de la politique allemande, le Reichstag est complètement éliminé et le cabinet n'est plus rien d'autre que l'instrument du pouvoir présidentiel en même temps que le trait d'union entre ce dernier et le peuple allemand.

(1) Communication à l'*Associated Press*

(2) Schotte, *Brüning, Papen, Schleicher*, p. 69.

CABINET SCHLEICHER

(5 décembre 1932-28 janvier 1933.)

A la suite de la démission du cabinet von Papen, le Président du Reich, après avoir reçu les chefs des différents partis susceptibles de contribuer à la formation d'un gouvernement de concentration nationale (*Nationaler Zusammenschluss*), se rencontra avec le chef du parti national-socialiste A. Hitler. A la suite de cette entrevue, le communiqué suivant fut publié par le parti national-socialiste : « Après que le chef du parti national-socialiste allemand eut expliqué avec toute la précision nécessaire au Président du Reich que son parti ne pourrait collaborer qu'à un gouvernement dirigé par lui-même, le Président du Reich a sollicité Hitler en tant que chef du plus fort parti du Reichstag d'établir si et sous quelles conditions un gouvernement dirigé par lui-même trouverait dans le Reichstag une majorité assurée avec un programme technique de travail (1). »

Peu après Hitler par une note écrite en date du 21 novembre et invoquant la nécessité de placer le sort de l'Allemagne au-dessus de celui des partis, revendiqua de façon exclusive pour son mouvement la situation attribuée jusqu'alors par le Président du Reich à l'ensemble des supports du pouvoir présidentiel. Hitler justifiait d'autre part cette demande des pleins pouvoirs en faisant remarquer que son parti détenait à lui seul dans le Reichstag 192 mandats (sur 584), c'est-à-dire les deux tiers du quorum exigé pour une activité légale dans le cadre des pleins pouvoirs.

Le Président du Reich y répondit par une lettre où il se référait au concept du cabinet présidentiel, c'est-à-dire conduit non par un chef de parti mais par une personnalité au-dessus des partis. Hitler donc, revendiquant pour lui-même en tant que chef du parti national-socialiste le poste de chancelier, devait *a contrario* s'assurer dans le Parlement une majorité susceptible de soutenir un programme de travail positif.

(1) *Voelkischer Beobachter*, 20 novembre.

Et sur la demande de Hitler, le Président du Reich établit les conditions considérées par lui comme nécessaires à la formation du gouvernement et de sa majorité parlementaire. Il faut noter dans l'énumération de ces conditions la réserve que fait le Président de ses prérogatives constitutionnelles et l'interprétation extensive qu'il en donne :

A) Au point de vue technique, établissement d'un programme économique dans l'exécution duquel aucune limitation ne sera apportée aux prérogatives de l'article 48, § 2 ;

B) Au point de vue personnel, le Président du Reich se réserve le droit de consentement définitif à la liste des ministres ainsi que le droit de nommer les titulaires des ministères des Affaires étrangères et de la Reichswehr en tant que représentant du Reich à l'extérieur (art. 45) et *Oberbefehlshaber* de l'armée allemande (art. 47 RV).

Ces négociations entre Hitler et le Président du Reich se terminèrent sans résultats. Hitler en effet refusa de chercher le soutien d'autres partis pour le gouvernement qu'il aurait formé et demanda à nouveau au chef de l'Etat de lui confier la formation du gouvernement sans restrictions ni établissement préalable d'une majorité parlementaire et de lui transmettre la libre disposition des pleins pouvoirs présidentiels (1).

Le Président du Reich rejeta cette demande en déclarant qu'il ne pourrait répondre devant le peuple allemand de la transmission de ses pouvoirs propres au chef d'un parti qui toujours avait affirmé son esprit d'exclusivité.

Dans un tel cas, il devrait d'autre part redouter qu'un cabinet conduit par un chef de parti ayant la libre disposition de pouvoirs exorbitants n'aboutît finalement à la dictature d'un seul parti, avec pour conséquence une accentuation sans précédent des contrastes sociaux qui divisaient déjà la nation (2).

Après l'échec des négociations avec Hitler, le Président du Reich chargea le chef du centre M. Kaas d'étudier les possibilités que pourrait offrir le Reichstag pour la forma-

(1) Horkenbach, 23 novembre.

(2) *Id.*, 24 novembre.

tion d'une majorité parlementaire, « ayant essentiellement pour but de s'attacher aux tâches les plus pressantes du gouvernement en faisant abstraction de toutes considérations politiques ».

Il s'agissait donc essentiellement de former un ministère de techniciens (*Fachkabinett*) tel que Cuno en avait offert le modèle sous la présidence Ebert et devant s'attacher principalement à la solution des problèmes économiques et financiers dans une sprit totalement apolitique (1).

A la question posée aux partis de savoir s'ils étaient, de même que le centre, prêts à participer à des consultations positives tendant à l'élaboration d'un programme de travail susceptible de réunir une majorité, les chefs du parti bavarois et du parti populiste répondirent affirmativement. Mais le parti national populiste et le parti national-socialiste, le premier invoquant sa position politique, le second affirmant que ces consultations dans leur résultat ne lui attribueraient pas l'influence à laquelle il était équitablement en droit de prétendre, se refusèrent à toute collaboration.

En conséquence, M. Kaas conseilla au Président d'écarter désormais toute idée de collaboration même atténuée avec les partis dans la formation du gouvernement.

Devant ce résultat négatif, il sembla un instant que von Papen reprendrait le pouvoir, avec dans le cabinet de simples changements de personnes conformes aux vœux du parti national allemand. Mais les résistances que souleva cette éventualité, tant dans le Reich que dans le Parlement furent telles que von Papen lui-même démentit officiellement ce projet (2).

Cependant, les conséquences désastreuses qu'entraînaient pour l'économie allemande ces crises répétées, accusaient plus encore la nécessité absolue d'un armistice politique permettant un regroupement des forces nationales au service des seuls intérêts du Reich.

C'est à cette tâche que le Président du Reich appela sur la recommandation de von Papen le général d'infanterie,

(1) Poetsch-Hefter, *op. cit.*, 141.

(2) Horkenbach, 25 novembre.

ancien ministre de la guerre, von Schleicher, qui dans les derniers jours de novembre s'efforça de réaliser une combinaison extraparlamentaire ayant pour but l'atténuation des contrastes sociaux par une politique de réconciliation (*Kabinett des Ausgleichs und der Versöhnung*) et qui aurait trouvé son principal appui dans les syndicats.

Les efforts de Schleicher s'étendirent des nationaux socialistes jusqu'aux syndicats libres en passant par les associations de travailleurs chrétiens. Il s'agissait donc d'une substitution complète du peuple groupé dans les syndicats au Reichstag son représentant. Mais si les syndicats socialistes eux-mêmes envisageaient sans hostilité les efforts de Schleicher, ces projets hardis soulevèrent l'inquiétude de la grande industrie qui y voyait un abandon des principes de capitalisme privé suivis par von Papen et un acheminement au socialisme d'Etat. Les partis, d'autre part, ne montrèrent aucun empressement à répondre en dehors du Reichstag aux offres du chancelier. Le parti socialiste refusa tout appui à Schleicher, le parti national-socialiste se tint résolument en dehors des négociations.

Schleicher forma alors un cabinet qui dans l'ensemble présentait la même composition que celui de von Papen, le seul ministère de la Justice reçut un nouveau titulaire qui pas plus que ses collègues n'appartenait au Reichstag.

Ce cabinet fut salué par la presse comme un retour aux méthodes parlementaires. C'est ainsi que l'organe du centre *Germania* écrit (1) : « La politique allemande fait un nouveau début après un égarement de plusieurs mois. » Et la démocrate *Gazette de Francfort* (2) : « La tâche la plus urgente du cabinet doit être de tenter la réalisation d'une entente heureuse avec les partis du Reichstag. »

Le chancelier lui-même témoigna de son désir de bonne entente avec les fractions en déclarant, dans un discours en date du 15 décembre 1932 : « On demeure malaisément assis sur la pointe des baïonnettes... Cela veut dire que l'on ne peut gouverner longtemps sans avoir derrière soi une large

(1) Numéro du 6 décembre.

(2) Numéro du 4 décembre.

opinion publique. Je serai déjà satisfait si la représentation nationale, à laquelle je reconnais volontiers pour l'instant une forte dose de saine méfiance, donne au gouvernement l'occasion d'exécuter son programme. »

Ce désir d'entente avec les partis n'empêcha pas le gouvernement de prendre contre le Parlement une position très nette en déclarant que, « en ce qui concernait les ordonnances politiques et sociales du gouvernement von Papen, il n'était nullement dans l'intention du gouvernement d'en poursuivre l'abrogation ».

D'autre part, le programme social du gouvernement, par la durée sur laquelle il devait se développer, impliquait la volonté du cabinet de ne pas se considérer comme une formation éphémère et transitoire. Et cette volonté se manifesta aussitôt dans l'ajournement indéterminé du Reichstag, le 9 décembre 1932, après des négociations du gouvernement avec les fractions tendant à s'assurer un armistice politique jusqu'au début de la nouvelle année.

Cependant, le 4 janvier 1933, le conseil des anciens décidait, contre la volonté du gouvernement von Schleicher, la convocation du Reichstag pour le 24 du même mois.

Devant l'opposition déclarée de la fraction nationale allemande, von Schleicher se résolut à demander, le 28 janvier, au Président du Reich la dissolution du Reichstag.

Celle-ci lui ayant été refusée, Schleicher démissionna le même jour.

Par son image d'ensemble le cabinet Schleicher ne peut être classé de façon définitive dans les cabinets présidentiels. En évitant de se placer en opposition délibérée avec le Parlement, il respire, comme le remarque Hausen, le caractère d'une trêve de Noël politique (1).

En ce qui concerne sa formation il porte bien les traits du cabinet présidentiel, le Parlement n'exerce aucune influence sur sa formation qui a lieu sous le contrôle immédiat du Président du Reich. Pas plus que le cabinet précédent il ne compte de membres du Reichstag. Son activité se

(1) Hausen, *op cit.*, p. 58.

développe également sur le domaine de la législation d'exception, dont l'emploi est favorisé par sa précaution de mettre le Reichstag en repos.

Il ne peut cependant être classé comme cabinet présidentiel selon Hausen (1) parce qu'il lui manque la volonté de contraste à l'encontre du Parlement. Nous avons déjà rencontré cette objection de Hausen qui, par l'interprétation qu'il en donne, ne reconnaît comme cabinet présidentiel que celui de von Papen.

Sans doute, Schleicher évite-t-il de heurter le Parlement de front, mais toute sa politique d'accord et de conversations directes avec des syndicats ne tend, au fond, qu'à éliminer le Reichstag de façon définitive. Dans son discours du 15 décembre il reconnaît bien que la confiance est la base nécessaire de tout gouvernement, mais cette confiance, c'est au peuple qu'il la demande et non au parlement, la *Volksstimmung* ne saurait être assimilée à la confiance parlementaire !

Sans doute, le cabinet a-t-il été interprété à ses débuts comme un retour au parlementarisme. Mais le même *Berliner Lokal Anzeiger* (1) qui écrivait, au lendemain de la formation du ministère : « Le cabinet Schleicher est indubitablement à nouveau un pas dans les voies de l'usage parlementaire... en quoi chacun reste libre d'estimer cela comme un recul ou un progrès », devait reconnaître au lendemain de l'ajournement du Reichstag, que « ces trois jours de travail du Reichstag étaient une première épreuve, pour savoir si le Parlement se laisserait intégrer de nouveau dans la politique pratique, et elle avait échoué » (2).

La fin même du cabinet Schleicher participe de ce caractère incertain : il est renversé en fait par le Reichstag et le Président à la fois, le premier se préparant à prononcer sa méfiance, le second lui refusant la dissolution nécessaire. De même qu'il avait paru vouloir s'appuyer sur les deux pouvoirs, il est désavoué par eux à l'instant décisif.

(1) Numéro du 6 décembre.

(2) Numéro du 10 novembre.

CABINET HITLER (jusqu'au 30 mars 1933).

Le 30 janvier 1933 à midi, le chef du parti national-socialiste, A. Hitler, était reçu par le Président du Reich et acceptait la mission officielle de former le cabinet d'Empire.

Avant même le retrait du général Schleicher, alors que sa situation politique apparaissait sans issue, des négociations avaient été engagées entre le Président du Reich et le chef du parti national-socialiste quant à la formation du nouveau gouvernement ; les négociations avaient été poussées si avant que, le 29 janvier, le Président du Reichstag, Goering (N. S. D. A. P.), pouvait annoncer comme chose certaine à son chef, la mission qu'allait lui confier le Président du Reich. Mais des considérations d'ordre pratique avaient obligé à tenir secrètes ces conversations (1).

Ces négociations préalables expliquent la rapidité avec laquelle Hitler forma son cabinet. Celui-ci qui ne comprenait à l'origine que deux nationaux-socialistes (Goering ministre sans portefeuille, et Frick au ministère de l'Intérieur) fut en effet soumis le soir même à l'assentiment du Président du Reich, et ratifié aussitôt dans sa composition.

Le 31 janvier, le ministère Hitler se présentait devant le Reichstag, mais le centre refusant de garantir au gouvernement la mise en repos pendant un an du Parlement que le gouvernement Hitler considérait comme indispensable à l'accomplissement de ses tâches, tandis que communistes et socialistes unis déposaient une motion de défiance contre le gouvernement, le Reichstag fut dissous le 2 février.

L'ordonnance de dissolution précisait que cette dissolution avait pour but « de donner au peuple allemand l'occasion de prendre lui-même position sur le nouveau gouvernement de concentration nationale (2) ».

Dans une proclamation en date du même jour adressée au peuple allemand, le nouveau gouvernement avait justifié la

(1) Rühle, *Das dritte Reich*, B. I., p. 25.

(2) R. G., B. I, p. 45.

dissolution du Reichstag en déclarant « qu'il ne pouvait faire dépendre son travail de reconstruction du Reich de l'assentiment de ceux-là mêmes qui étaient responsables de son effondrement ». Et l'ordonnance présidentielle de dissolution du Reichstag adoptait elle-même cette manière de voir en invoquant pour cause première de la dissolution « l'impossibilité qui s'était manifestée quant à la formation d'une majorité capable de travail (1) ».

Dans cet intervalle le nouveau gouvernement du Reich publia diverses mesures destinées à modifier complètement la physionomie du nouveau Reichstag, en favorisant la concentration et la fusion des groupes et en empêchant la création ou la représentation de partis qui ne comptaient qu'une fraction insignifiante de la collectivité électorale (*Splitterparteien*).

Parmi ces mesures d'ordre législatif il faut citer particulièrement l'ordonnance présidentielle sur la modification de la loi électorale du Reich, du 2 février 1933 (2). Cette ordonnance, destinée à favoriser dans le Reichstag la formation de groupes politiques homogènes devant se substituer aux quelques trente-deux partis qui briguaient, lors de la consultation précédente, les suffrages des électeurs, spécifie qu'aucun parti ne pourra présenter de candidats au Reichstag qui n'aura auparavant réuni soixante mille signatures, au lieu de cinq mille exigées précédemment.

D'autre part, entre les différents partis du centre bourgeois et de la gauche, des unions électorales furent conclues par lesquelles les plus petits partis éliminés par l'ordonnance présidentielle du 2 février 1933 s'efforçaient d'assurer à leur voix le maximum de rentabilité.

C'est ainsi que les populistes allemands, le service populaire des chrétiens sociaux (mouvement évangélique), le parti des paysans allemands et le parti allemand hano-vrien s'unirent sur une liste d'empire commune, tout en présentant des candidats indépendants dans les diverses circonscriptions électorales.

(1) Cité par Poetsch-Hefter, *Vom deutschen Staatsleben*. J. off. R., B. 22, 1935, p. 107.

(2) RGB I, p. 45.

De même, le parti d'Etat allemand confondit sa liste d'empire avec celle du parti socialiste allemand.

D'autre part, les nationaux populistes allemands, et l'organisation monarchiste du Stahlhelm, ainsi que certaines personnalités sans attaches politiques conclurent, sous l'égide des anciennes couleurs impériales (*Kampffront Schwarz-Weiss-Rot*), une étroite communauté électorale de combat.

Dans l'ensemble, du fait des mesures législatives et des accords particuliers, le nombre des partis politiques susceptibles de présenter des candidats au Reichstag tombait de 35 à 8. Et dans ces derniers, encore fallait-il compter le parti communiste dont les mandats, en vertu de l'ordonnance présidentielle du 28 février sur les rapports du Reich et des pays (1), devaient bientôt être considérés comme nuls.

Les votes au nouveau Reichstag eurent lieu le 5 mars 1933. Le nombre total des députés était de 647. A eux deux le parti national-socialiste (288 mandats) et le front noir-blanc-rouge (52 mandats) réalisaient une majorité. La première séance du nouveau Reichstag eut lieu le 21 mars 1933 à Potsdam. Les communistes, mis hors la loi en tant qu'organisation menaçant la sûreté de l'Etat, n'y participèrent pas.

Dans la deuxième séance du 30 mars fut voté, par 445 voix contre 95, l'octroi au gouvernement Hitler des pleins pouvoirs dans la loi dite *Zur Behebung der Not vom Volk und Reich* (2).

Avec le vote de cette loi finit non seulement l'histoire des cabinets présidiaux, mais encore celle de la République de Weimar elle-même. Une conception nouvelle de l'Etat s'affirme dans cette loi et qui, dans son développement progressif, refoulera inexorablement au néant tout ce qui peut subsister encore de l'Etat de novembre.

De même que le cabinet von Papen, le cabinet Hitler réunit jusqu'aux votes du 5 mai 1933 deux traits spéciaux, il est jusqu'à l'élection du Reichstag de la concentration na-

(1) Rühle, *op. cit*, p. 41.

(2) RGB, I, p. 141.

tionale à la fois un cabinet de combat et un cabinet présidentiel.

Il est tout d'abord un cabinet de combat puisque ayant pour premier objet la dissolution d'un Reichstag hostile à cette formation gouvernementale. Or cette même dissolution avait été refusée au précédent chancelier par le Président du Reich. Il faut donc bien considérer cette prérogative comme attachée à l'essence même du cabinet Hitler. Sans doute pourrait-on objecter que le texte même du décret de dissolution invitant le peuple à se prononcer sur le nouveau gouvernement respire l'orthodoxie parlementaire la plus pure, et que, liant en fait le destin du cabinet au jugement du corps électoral, cette ordonnance fait du cabinet Hitler un simple cabinet de minorité sous condition suspensive.

Porter un tel jugement serait, pour suivre les apparences, méconnaître l'esprit caché du cabinet Hitler et qui en fait un *novum* dans l'histoire constitutionnelle allemande. En fait se marquent déjà dans ce cabinet les traits d'une évolution qui laisse pressentir la forme nouvelle de gouvernement et qui, après avoir trouvé dans la loi du 30 mars 1933 sa sanction constitutionnelle, deviendra la base des développements ultérieurs de l'Etat national-socialiste.

A côté de sa constitution, qui est le fait propre du Président, et dont les détails sont toujours demeurés secrets (il est vraisemblable que le Président a dû avoir à lutter contre les prétentions totalitaires d'Hitler, pour maintenir dans ce cabinet les membres d'anciennes équipes ministérielles qui atténuent son caractère révolutionnaire), l'aspect général du cabinet présente des caractères très nouveaux. Dès l'abord il se révèle, en effet, que la dépendance du gouvernement à l'égard du Reichstag futur ne sera pas celle d'un cabinet présidentiel qui considère sa mission comme terminée avec l'établissement dans le Reichstag de rapports parlementaires normaux si l'hypothèse s'en réalise.

Ce cabinet montre bien, au contraire, l'intention de se maintenir dans sa constitution et son mode premier d'activité dans le cas même où le Reichstag serait capable de reprendre son rôle de contrôle, et de ne pas céder éven-

tuellement sa place à une autre formation ministérielle (1).

Tout d'abord l'espace de temps sur lequel se développent les tâches que se fixe le gouvernement (*Fünfjahresplan*) témoignent de sa volonté de rester au pouvoir en toutes circonstances.

De même, les manifestations oratoires des chefs du parti national-socialiste, leur affirmation de l'importance du combat électoral pour le Reichstag, combat qui sera sans doute le dernier, laissent clairement reconnaître que le cabinet Hitler n'entend pas lier son activité à la volonté du Reichstag lors même qu'elle se révélerait cohérente et logique.

Ainsi s'exprime par exemple l'organe officiel du parti national-socialiste : « Avec l'acceptation aujourd'hui par Hitler de la direction du gouvernement, l'Empire allemand est arrivé à un tournant décisif de son évolution politique, et dont la signification déborde de beaucoup les cadres de la politique d'Etat, dans lesquels jusqu'à maintenant les changements de gouvernement avaient coutume de s'accomplir (2). »

Des manifestations analogues furent émises au comité des finances du Reich par le Dr Winterfeld qui en se référant au nouveau gouvernement déclara : « Il faut qu'en Allemagne la conviction s'enracine que le Parlementarisme a perdu toute valeur (*abgewirtschaftet habe*) et que nous devons en venir à un régime autoritaire (3). »

De même, le ministre du Travail Sedtze, dans un discours tenu à Kœnisberg, fit une déclaration qui, par la qualité même de son auteur avait valeur officielle et ne laissait aucun doute sur l'attitude future du gouvernement : « Ce cabinet demeurera uni après le 5 mars 1933, il demeurera uni jusqu'à l'heure où, après le succès acquis par son travail il pourra se présenter au jugement de la nation. » (Cité par Hausen.)

Cette volonté de durée du nouveau gouvernement, qui aboutissait en fait à la négation pure et simple du parlemen-

(1) Hausen, p. 60.

(2) *Voelkischer Beobachter*, numéro du 31 janvier.

(3) *Deutsche Allgemeine Zeitung*, 7 février.

tarisme, et qui d'ailleurs se serait sans doute, le cas échéant, imposée au Président du Reich tout autant qu'au Reichstag, s'explique essentiellement par des raisons particulières au mouvement national-socialiste lui-même.

Sans doute, le parlementarisme était-il, en Allemagne, lors de la formation du cabinet Hitler, vidé de toute substance, et il ne semblait pas qu'il dût jamais redevenir un moyen normal de gouvernement. Mais quand bien même un retour à des conditions parlementaires normales aurait été possible, il ne pouvait être dans l'esprit de Hitler, pour lequel le parlementarisme signifie le morcellement de la volonté populaire quand il n'est pas un moyen même de la tourner, de se plier à un tel retour en arrière et moins encore de le favoriser. Une telle attitude aurait d'ailleurs été interdite au cabinet Hitler par ses origines même, à savoir de mouvement essentiellement révolutionnaire, bien qu'il dût prendre le pouvoir par les voies légales et, en tant que tel, peu disposé à se plier aux règles du jeu parlementaire, conduisant à son élimination au profit de quelque autre formation parlementaire.

Enfin le parti national-socialiste, dont le chef était à la tête du gouvernement, détenait déjà, dans le Reichstag du 6 novembre, 42 % des mandats et Hitler, ainsi qu'il l'avait précédemment exprimé à Hindenburg (1), espérait bien, par une dissolution du Reichstag suivie de nouvelles élections dans les circonstances appropriées, atteindre dans le nouveau parlement le quorum nécessaire pour lui permettre de gouverner au besoin avec ses seuls partisans. Or, du fait même que les députés nationaux-socialistes au Reichstag devaient, en tant que membres du parti, l'obéissance au chancelier Hitler, le système de contrôle parlementaire devait perdre toute valeur, et le Reichstag ne plus être qu'un quelconque sous-comité du parti national-socialiste, soumis comme tout le reste de l'appareil à la volonté souveraine du Führer et chancelier.

(1) Horkenbach, 23 novembre.

CHAPITRE II

Les éléments des cabinets présidentiels.

Nous savons déjà que Meissner voyait la différence entre les cabinets parlementaires et les cabinets présidentiels dans quatre points principaux :

1° Le cabinet présidentiel a pour condition de base, le renoncement du Reichstag à ses pouvoirs d'intervention dans la formation et l'activité du gouvernement ;

2° Elaboration du programme de gouvernement et formation du cabinet présidentiel ont lieu en dehors des partis sous la direction d'une personnalité jouissant de la confiance du Président ;

3° Le cabinet, dans son existence et son activité, est uniquement subordonné à la confiance du Président ;

4° L'activité du cabinet présidentiel repose sur l'application systématique de l'article 48 § 2, avec, pour conséquence, l'élimination pratique du Reichstag des affaires du gouvernement.

Cependant, l'énoncé de ces caractères, au début de cette étude, n'avait qu'une valeur indicative, et devait uniquement permettre de mettre mieux en relief dans la constitution des différents cabinets les tendances nouvelles s'y manifestant.

Cette étude chronologique terminée, il convient de reprendre les critères par trop schématiques de Meissner, pour, à la lumière des faits, les compléter et les développer.

A. — Condition préalable du cabinet présidentiel.

L'hypothèse fondamentale, la condition *sine qua non* du cabinet présidentiel, c'est le renoncement du Reichstag à

l'exercice de ses prérogatives constitutionnelles concernant la formation du Cabinet.

Nous connaissons déjà ce système complexe d'influence réciproque des pouvoirs présidentiel et législatif, ce concours de deux puissances distinctes à un but unique ; la formation du cabinet qui *au und für sich* doit réaliser entre les deux forces en présence un équilibre fluctuant (*ein labiles Gleichgewicht*), un équilibre dynamique, s'il était permis d'employer une expression aussi paradoxale.

Ici, dans les cabinets présidentiaux, cet équilibre est détruit, ce système bivalent de compromis sans cesse renouvelés se dissout et évolue vers le pouvoir monocratique d'un des facteurs : le Président du Reich.

En conséquence, en effet, de l'abdication du Reichstag à ses droits, dans l'impossibilité pratique où il est de les exercer, le système ancien reposant sur le gouvernement des partis avec pour conséquence le rabaissement du cabinet au rôle de simple « comité exécutif de la majorité parlementaire » (1) est désormais dans l'impossibilité de fonctionner.

De ce fait, le Président du Reich n'est plus « superflu dans son institution comme contrepoids, et sans importance du point de vue parlementaire (2) ». Son influence s'affirme et s'accroît dans la mesure où les chefs de partis sont plus incapables de dresser comme jadis contre son intervention un front homogène.

Le renoncement du Reichstag, et c'est ce qui donne aux cabinets présidentiaux leur pleine signification politique, ce qui les constitue en symptômes définitifs de l'effondrement même du système parlementaire, doit être cherché dans sa nature même et non envisagé comme un phénomène. Pour permettre aux cabinets présidentiaux de se créer et de se développer, un tel renoncement ne doit être ni réfléchi (cabinets de minorité) ni dû à la contrainte d'un pouvoir devenu momentanément supérieur et imposant un instant sa seule volonté (cabinets de combat).

Ici, il en est tout autrement, cette défaillance du Reichstag

(1) Lucas, *op. cit.*, p. 26.

(2) Koellreuter, *Allgemeine Staatslehre*.

doit tenir à l'essence même des choses, à la situation politique dans le Parlement. Seuls une anarchie durable entre les partis du Reichstag, un état de guerre dans son sein de tous contre tous peut conduire aux cabinets présidentiels.

On ne saurait trop insister sur ce point. L'impossibilité pour le Reichstag de concourir à la formation du gouvernement, soit directement en désignant pour ministres les membres des partis, qui formeront la future majorité gouvernementale, soit indirectement en refusant sa confiance au ministère formé en dehors de lui, obligeant ainsi l'exécutif à prendre en considération ses désirs, doit être le fait d'une évolution telle des partis que toute union entre eux devienne impossible, tandis que leur fractionnement croissant rend toujours plus nécessaire la formation des coalitions gouvernementales.

Sans doute, ainsi que le cas s'est présenté souvent dans la période parlementaire proprement dite, des différends d'ordre personnel entre les partis se sont manifestés, témoignant d'ailleurs plus de leur faim du pouvoir que de contrastes insolubles (1). Mais toujours ils trouvèrent leur solution dans des négociations interfractionnelles. De telles difficultés n'intéressaient en général que les modalités d'exécution de l'accord conclu entre les partis d'une quelconque majorité, et non des divergences de nature à exclure tout compromis.

Dans la période des cabinets présidiaux, au contraire — et c'est ce qui leur assure les caractères qui en font une forme *sui generis* de gouvernement — l'impuissance des partis du Parlement à conclure un compromis durable doit être cherchée dans l'accentuation de leur doctrine politique elle-même, de leur *Weltanschauung*. On observe ici pour chaque parti une sorte de cristallisation de ses théories politiques avec, pour conséquences, une *unerhörte Verscharfüng ihrer Gegensätze*. Pour chaque parti, la doctrine devient un bloc homogène, un tout unique auquel il ne saurait, dans la moindre mesure, être apporté de dérogations. Il semble, si l'on peut employer cette figure, que les densités respectives de

(1) Bredt, *op. cit.*, p. 180.

la pensée politique de chaque parti vont en s'écartant tellement les unes des autres que toute fusion entre elles devienne impossible.

Aussi le Reichstag ne se compose plus que de fractions isolées chacune dans un milieu différent, sans rapports possibles et dont aucune ne saurait à elle seule constituer la base nécessaire et suffisante d'un gouvernement parlementaire.

Et cette sclérose de la vie politique du Reichstag, ces prétentions absolues des fractions et qui s'annulent réciproquement au seul profit du pouvoir exécutif, est à expliquer elle-même par la radicalisation croissante des masses allemandes (1). D'une part, deux partis extrêmes qui par leur nature même de mouvements révolutionnaires ne sauraient ni ne voudraient se prêter à des compromis politiques, le parti national-socialiste et le parti communiste occupent sur la scène politique une place grandissante, et ces partis, par le caractère exclusif de leur doctrine ne sauraient participer ou tolérer un gouvernement qui ne s'inspire pas strictement de leurs principes. — C'est un point que Hitler a mis en lumière avec toute la précision désirable, lors de ses négociations avec le Président du Reich du 18 au 24 novembre 1932.

D'autre part, l'usage unilatéral qu'ils entendent faire des pouvoirs de gouvernement, leur volonté d'ignorer les autres partis *in toto* et l'opposition absolue affirmée entre leurs théories et les principes parlementaires ne pourraient, quand bien même ils détiendraient dans le Parlement la majorité, que constituer leur gouvernement en dictature absolue.

C'est un fait digne de remarque que dans le dernier Reichstag parlementaire, où les partis national socialiste et communiste détenaient 296 sièges sur 584, tout gouvernement parlementaire assuré de l'hostilité de ces deux partis était impossible, tandis que tout gouvernement formé selon ses prétentions par le parti national-socialiste — le parti communiste n'entrant pas en question — aurait assurément coalisé contre lui la presque totalité de l'assemblée.

(1) Wittmayer, *Acht Jahre Weimarer Verfassung*, Z. off. R., 1927, p. 499.

Parallèlement, et en conséquence de cette radicalisation, un autre phénomène concourt à rendre toujours plus difficiles les coalitions de gouvernement. C'est la tendance des partis intermédiaires — et du centre en particulier — s'effritant sans cesse plus au profit des éléments extrêmes devant la montée irrésistible des nationaux-socialistes et l'ascension guère moins menaçante des communistes à tendre leurs dernières énergies dans une affirmation de leurs principes premiers, d'autant plus absolue, qu'elle est désespérée, mais qui augmente encore les points de friction avec les autres partis.

La conséquence la plus immédiate de cet état de choses, c'est, nous le savons, l'impossibilité pour le Reichstag, de jouer, sur la base de l'article 54 dans la formation du gouvernement du Reich, le rôle de régulateur et de seconde instance aux cotés du Président du Reich.

De ce fait, l'influence du chef de l'Etat, jusqu'alors limitée par les conséquences pratiques de l'article 54, c'est-à-dire, le droit dans une mesure variable des fractions de présenter au chancelier, les collaborateurs dont l'intégration dans le ministère doit garantir à celui-ci la majorité nécessaire à l'exercice de ses pouvoirs, se développe d'autant plus.

La condition nécessaire des cabinets présidiaux est donc bien ce que Hausen appelé d'un mot si parfaitement allemand le *Nichtmehrwirksamseinkönnen* du Reichstag.

B. — *Les caractères du cabinet présidentiel.*

En ce qui concerne sa formation même, le cabinet présidentiel révèle trois caractères principaux.

Le lien entre l'article 54 et l'article 53, le premier sanctionnant l'influence du Parlement sur la formation du gouvernement est détruit, de ce fait l'article 53 reste seul à la disposition du Président du Reich, et qui avec l'article 50 constitue la base constitutionnelle de ce nouveau type de cabinet. En ce qui concerne donc la formation du cabinet :

(1) Hausen, *op. cit.*, p. 22.

- 1° Elle est l'œuvre exclusive du Président du Reich ;
- 2° Elle réalise une concentration nationale en dehors des partis ;
- 3° Elle repose sur la confiance particulière du Président du Reich.

I. — La formation du cabinet est l'œuvre exclusive du Président du Reich et de son chancelier.

Cette nécessité résulte implicitement de la self-élimination, de la *Selbstausschaltung* du Parlement. Ainsi s'explique la conduite habituelle du Président du Reich qui, avant de constituer unilatéralement le ministère, s'assure toujours en premier lieu, par des sondages et des prises de contact avec l'élément parlementaire, de l'impossibilité où est le Reichstag de dégager une majorité capable d'une collaboration efficace, impossibilité qui lui garantit une complète liberté d'action.

Le Président du Reich choisit donc le résultat négatif des consultations précédentes établi, le chancelier, qui — c'est un point sur lequel Meissner insiste avec juste raison — doit être une personne de sa confiance particulière.

Meissner aurait pu écrire plus justement encore « de la confiance exclusive du Président ». Rien, en effet, ne limite désormais le libre-arbitre du Président du Reich dans le choix du futur chancelier.

Sous le régime parlementaire, en fait sinon en droit, une double limitation s'imposait au Président du Reich.

Le chancelier devait appartenir au Reichstag, et dans toute l'histoire parlementaire de la République, seuls Cuno et Luther font exception à cette règle. Car il était plus aisé à un membre du Reichstag de conduire avec ses fractions les négociations nécessaires. D'autre part, du fait même de cette nécessité de traiter avec les fractions, le chancelier devait avoir l'agrément de celles-ci. Et le nombre prodigieux de candidats qui échouèrent dans cette tâche montre combien était faible la participation effective du Président et à quel rôle de tâtonnements il était réduit.

Dans les cabinets présidentiels, cette double limitation disparaît complètement. Par un renversement absolu de situation, c'est la confiance du Président qui est en premier

lieu nécessaire du chancelier dans l'exécution de sa mission. Le chancelier n'est en effet plus guidé par l'orientation politique du Reichstag. La formation du ministère est subordonnée au jugement porté par le Président sur la situation politique.

Et l'alternative même qui préside à la formation du cabinet présidentiel nécessite elle-même que le chancelier jouisse de la confiance du Président.

Le Président peut, en effet, ne donner au chancelier que des directives générales, et c'est le cas le plus fréquent (Brüning I et II et Schleicher), en lui confiant le soin d'en établir les modalités d'exécution. Le chef de l'Etat doit être assuré que le chancelier n'utilisera pas la marge d'initiative qui lui est laissée, soit pour tenter un retour au système ancien de gouvernement des partis, soit pour essayer de se ménager un pouvoir personnel en formant un ministère qui lui serait personnellement dévoué. Dans un sens opposé, le Président peut, en fixant strictement l'étendue et les modalités de la mission confiée au chancelier, ne lui laisser qu'une compétence liée. Dans ce cas encore, il est nécessaire que le chancelier suive docilement les instructions du Président.

II. — Formé par le seul Président du Reich, étant donné l'incapacité pour le Reichstag de lui apporter une collaboration effective, le cabinet présidentiel ne saurait, dans la composition, revenir au système ancien du gouvernement des partis. Cette hypothèse est naturellement exclue par le fait que l'accentuation des contrastes parlementaires ne peut laisser au chancelier aucun espoir de réaliser ultérieurement, par le choix de personnalités politiques appropriées, une majorité dans le Reichstag (cabinet de minorité). D'autre part, le cabinet de minorité réalisé par un seul parti, lors même que sa force pourrait l'y légitimer (parti national-socialiste) ne réussirait qu'à coaliser contre lui, dans une hostilité commune, toutes les autres fractions.

Cette nécessité également a été marquée par Meissner, qui écrit : « La composition et la conduite du cabinet présidentiel doivent avoir lieu en dehors des partis et il doit poursuivre un programme extérieur aux partis. »

Le cabinet doit donc, dans sa composition, rester au-des-

sus des partis. Dans la logique des choses, il se compose donc essentiellement de non-parlementaires. C'est le cas des cabinets von Papen et von Schleicher qui ne comptent pas de membres du Reichstag.

Mais il peut aussi se composer de parlementaires qui rompent avec leurs partis respectifs pour ne plus connaître que l'autorité du Président. Ainsi en est-il des cabinets formés par le chancelier Brüning du centre catholique et contre lequel son propre parti fulmina à plusieurs reprises son excommunication. C'est le premier de ces ministères qui compte également des ministres (Bell, Bredt) qui refusèrent de quitter le gouvernement pour rallier leur parti dans sa politique d'opposition.

Le caractère au-dessus des partis déjà si fortement accusé dans la composition du cabinet, se marque encore plus dans le programme même du gouvernement. Ce programme ne se présente plus comme la sanction d'une politique de parti ou de coalition — dont le caractère artificiel ne saurait résister aux réalités. Au *mixtum compositum* des cabinets parlementaires se substitue un plan préalable arrêté dans ses grandes lignes par le Président du Reich et sur la réalisation duquel se fera le choix des ministres. Ainsi le cabinet est formé pour résoudre les tâches bien définies de la vie publique et non plus pour tenter de lui imposer les solutions préformées dans la doctrine politique des partis du gouvernement.

En conséquence, ce programme de gouvernement révèle toujours un caractère essentiellement technique et se fixe pour but de résoudre par des mesures positives les tâches les plus urgentes qui s'imposent au gouvernement.

Ici donc se développe pleinement une tendance déjà indiquée dans les cabinets de techniciens et les cabinets de travail de l'époque parlementaire. Poetsch-Hester note que dans l'ensemble des ordonnances présidentielles, la réglementation de la vie économique tient la plus grande place. Et il explique ce fait par le besoin plus impérieux dans ce domaine d'une « législation souple », adaptée aux circonstances exceptionnelles de cette période. Ce caractère essentiellement technique et pragmatique de la législation prési-

dentielle qui se développe et revient, selon les circonstances, sur les sujets les plus divers, s'explique avant tout par l'influence d'un chef de l'Etat qui élu directement par le peuple sur un plan apolitique, se consacre au bien du peuple allemand et en écarte les dommages, selon les termes de l'article 21 RV.

Il est donc de ce fait plus enclin à combattre les difficultés de la vie publique dans l'ordre de leur apparition ou de leur intensité, qu'à tenter d'imposer des solutions d'ordre général qui ne sauraient s'accorder avec les réalités immédiates du gouvernement. D'autre part, le fait que le législateur extraordinaire de l'article 48, s'il crée du droit vivant, ne peut prononcer des règles de droit à portée générale, en imposant la nécessité de mesures isolées sur des objets analogues, explique que les mesures prises soient d'autant mieux étudiées.

D'une manière générale, d'ailleurs, le fait même que les tâches à résoudre sont essentiellement d'ordre économique est une explication des cabinets présidentiels et de leur programme de réalisations immédiates. L'urgence des problèmes à résoudre exigeant déjà un gouvernement qui ne fût pas ralenti par les entraves de la législation normale, une certaine indépendance à l'égard du législatif se serait donc imposée. La déchéance du Reichstag n'est que l'impulsion qui permet au gouvernement de développer un programme s'attachant à sauvegarder la structure essentielle de l'Etat.

III. — Etant donné l'abdication du Reichstag entraînant la disparition pratique de l'article 54, le cabinet présidentiel n'est plus lié dans l'exercice de ses prérogatives qu'à une seule instance : le Président du Reich, par l'exigence de sa confiance. Le Reichstag s'étant lui-même déchu de son rôle de contrôle par l'incapacité où il est de l'exercer, c'est au second porteur de la puissance publique, au Président du Reich représentant immédiat du peuple allemand, à s'assurer que le gouvernement fait bien de ses pouvoirs un usage conforme aux intérêts de la nation.

A vrai dire, dans la formation même du gouvernement et la période qui suit immédiatement cette formation — nous ne parlons pas de son activité ultérieure — à ce caractère

du cabinet présidentiel de ne pas reposer sur cette base de confiance parlementaire préexistante et constatée implicitement par l'accord du chancelier avec les fractions, ne doit pas être attribuée une valeur exagérée. Il n'est pas d'usage en Allemagne, nous le savons, que le Reichstag se prononce sur le destin du gouvernement dès son entrée en fonction. Dans la coutume constitutionnelle allemande, la confiance du Parlement est supposée jusqu'à preuve du contraire. Elle résulte de la simple tolérance du gouvernement par le Reichstag, quels que soient les sentiments profonds de ce dernier à l'égard du cabinet. Cette confiance, sous bénéfice d'inventaire, n'est pas ébranlée même par le refus d'un vote de confiance exprès.

Nous avons d'ailleurs vu en doctrine une école importante réserver au seul chef de l'Etat le droit de former d'après sa conscience le ministère, au Reichstag n'étant réservé qu'un rôle d'appréciation ultérieure et généralement une approbation tacite. C'est ainsi que le cabinet Cuno en particulier, quoique formé en dehors du Reichstag, ne reçut aucune manifestation expresse de confiance de ce dernier.

Ceci confirme encore l'observation précédente, à savoir que le cabinet présidial ne doit pas, en raison de sa stricte et unique dépendance du chef de l'Etat, être envisagé comme un instrument de politique personnelle de ce dernier.

C'est une forme atrophiée de gouvernement parlementaire, dans laquelle le renoncement d'une des instances à ses droits, par l'incapacité où elle se trouve de les faire valoir, implique pour la seconde instance le devoir d'en assurer cependant l'exercice en même temps que des siens propres, dans l'intérêt supérieur de la nation et non dans des buts d'hégémonie personnelle, pour permettre à la vie publique de l'Etat, malgré la carence d'un des deux organes supérieurs, de continuer normalement.

Dans cette structure nouvelle, il faut d'ailleurs reconnaître, qu'envisagé dans le cadre formel de la Constitution, le cabinet présidentiel se rapproche assez du cabinet monarchique tel qu'il fonctionnait dans l'Etat fédéral et dans l'Empire de 1871. Il y a un retour indéniable de l'Etat

populaire sanctionné par la Constitution de Weimar, à l'Etat autoritaire renversé par la révolution de novembre.

C. — *L'activité du cabinet présidentiel.*

Cette activité législative des cabinets présidentiels systématiquement appuyée sur l'article 48, § 2 malgré son caractère exceptionnel, et déterminée essentiellement par le renoncement du Parlement et la nécessité des temps, en constitue le caractère essentiel.

Cette opinion a été vivement critiquée par Hausen (1). Selon lui, Meissner s'abuse sur le caractère dynamique du cabinet présidentiel et que traduit l'application systématique de l'article 48, § 2. Sans doute cet article qui permet au gouvernement de se substituer au Reichstag défaillant dans l'exercice de ses fonctions législatives n'est-il pas un phénomène négligeable du cabinet présidentiel, « mais cela ne saurait le constituer en *specificum* de ce cabinet ; des cabinets parlementaires ont également fait usage de l'article 48 sans acquérir pour cela le caractère de cabinets présidentiels ». D'autre part, « si l'article 48, § 2, formait la base du gouvernement le cabinet présidentiel ne serait concevable que sous ses hypothèses. Or les conditions et le champ d'activité du cabinet présidentiel ne se limitent nullement aux cadres de l'article 48 ».

Nous pensons cependant que le caractère essentiel de cette activité des cabinets présidentiels réside bien dans l'utilisation systématique de l'article 48, § 2, par le gouvernement. Hausen, en ne faisant de l'application de l'article 48 qu'un signe entre plusieurs autres, s'est à son tour laissé abuser dans son étude par un point de vue trop formel. Le fait que l'article 48 a été employé par d'autres cabinets sans les dépouiller de leur empreinte parlementaire, le conduit à négliger l'esprit même dans lequel le gouvernement présidentiel fait usage de cet article. La différence réside précisément dans l'interprétation particulière des conditions d'application de cet article par les cabinets présidentiels.

(1) *Op. cit.*, p. 28 et s.

Meissner nous paraît donc être dans le juste lorsqu'il écrit : « Le cabinet présidentiel, né de la détresse des temps et de l'abdication du Parlement, doit prendre en général les mesures nécessaires de gouvernement sans l'assentiment préalable du Parlement sur la base de l'article 48 de la Constitution.

« Il tire ainsi en première ligne son pouvoir du Président et de manière générale n'utilise le Parlement que pour sanctionner ou tolérer ces mesures, tandis qu'un gouvernement parlementaire doit avant leur mise en vigueur soumettre tous les projets de lois au corps législatif pour en délibérer et les accepter. »

Ce caractère nouveau dans l'emploi de l'article 48 par les cabinets présidentiels a été admirablement exprimé par Schmitt (1) : « Le troisième législateur extraordinaire de la Constitution de Weimar, le législateur de l'article 48, § 2, est un législateur extraordinaire, non point *ratione materiæ*, comme le législateur constitutionnel qui édicte les normes constitutionnelles. Il n'est pas non plus un législateur extraordinaire *ratione suprematatis*, comme le peuple qui se prononce lui-même directement. Mais il est un législateur extraordinaire, *ratione temporis ac situationis*, si je puis parler ainsi. En lui s'impose à travers toutes les fictions et tous les brouillards (*Vernebelungen*) normatifs la simple vérité de droit public, à savoir que les normes ne valent que pour les situations normales et que la normalité présumée de la situation est partie constituante de leur « valeur » au point de vue droit positif. Mais le législateur de la situation normale est quelque chose d'autre que le commissaire de la situation anormale, chargé de rétablir l'ordre normal, « la sûreté et l'ordre ».

Quand bien même on l'envisage comme un législateur et ses mesures comme des lois, il n'en persiste pas moins en fait, malgré toutes ces assimilations, une différence. Et cette différence a pour conséquence que les « mesures législatives » du commissaire, précisément à cause de leur assi-

(1) *Legalität und Legitimität*, p. 71 et 72.

milation avec les « lois » anéantissent le système légalitaire de l'état législatif parlementaire.

Le fait que cet article est devenu un *requisit* de la vie publique allemande dans les dernières années du Reich républicain et la signification profonde quant au régime lui-même de son utilisation systématique se manifeste déjà par le fait que pendant plus de quarante ans sous l'Empire, l'article correspondant de l'ancienne Constitution (art. 68) avait à peine été appliqué dans deux cas, et encore dans un espace limité de temps et de fait, tandis que dans les seules années 1930-1933 il fut appliqué plusieurs centaines de fois.

Au cours de cette période, sous la pression des circonstances, l'article 48 a été étendu de manière extraordinairement large aux domaines les plus divers de la pratique et sous l'approbation constante de la jurisprudence et de la doctrine. Et ainsi s'est formé durant ces dernières années, « un droit d'ordonnance au sens particulier du mot permettant au Président d'émettre en chaque circonstance toutes les lois nécessaires » (1).

Cette application systématique de l'article 48 débute en juillet 1930 lorsque le Reichstag repoussa les projets tendant à combler le déficit budgétaire sans cesse croissant du Reich et des communes. Depuis ce jour et au cours des trois années suivantes, la chaîne des *Notverordnungen* se développe de manière absolument ininterrompue. Sous le signe de l'interprétation sans cesse plus libre des conditions préalables, tous les domaines de la vie publique s'ouvrent à l'intervention du législateur extraordinaire, par des ordonnances « qui semblent à de petits codes cherchent dans leurs dispositions, par un nombre infini de petites économies, à maintenir les bases financières du Reich et des organismes rattachés à lui » (2).

Il convient donc, en partant du texte même, d'étudier comment s'est réalisée cette extension de valeur de l'article 48 RV.

La menace ou le trouble pour entraîner l'intervention du

(1) Koellreuter, *Der nationale Rechtsstaat*, p. 11.

(2) Poetsch-Hefter, *op. cit.*; *J. Off. R. NF. B.* 21, 1933, p. 103.

dictateur doit intéresser l'ordre et la sûreté publique. Quelle est donc l'interprétation normative de ce double concept, tel est le point dont il faut partir pour en étudier l'extension.

Le tribunal d'Empire définit ainsi la sûreté publique (1) : « La sûreté publique englobe d'abord la sûreté politique et militaire, mais ensuite et de manière très générale, la sûreté du public devant les dangers et les troubles de toutes sortes... A côté de cela, il faut aussi prendre en considération le moment dans lequel est prononcée l'interdiction. Une interdiction qui en temps de paix peut ne remplir que d'autres buts, implique également, sans plus en tant de guerre, une protection de la sûreté publique ».

Le deuxième concept, celui de l'ordre public, est pour Hatscheck (2) la base même de la société-Etat (*staatliche Gesellschaft*) sur ce qui répond à son état normal.

Pour Schmitt, la Constitution détermine l'organisation fondamentale de l'Etat et décide sur ce qu'est l'ordre public.

Les définitions sont, on le voit, aussi imprécises que la formule générale avec laquelle se satisfait la Constitution, et aucune norme stricte ne vient limiter le libre arbitre du dictateur. Comme le note Heckel : « Cette formule : sûreté et ordre public, est une formule à sens multiples. Malgré le même texte, elle possède selon les rapports systématiques dans lesquels elle est employée, une signification différente. Pour employer cette expression, elle rend un son particulier sur chaque système de tons différents.

« Ceci s'explique par l'état de nécessité de 1919. La Constitution de ce fait choisit une formule élastique pouvant s'appliquer à chaque cas de nécessité (3). »

Quelle est donc l'essence de ce trouble ou de cette menace, compromettant l'ordre et la sûreté publique ?

Certains auteurs ont prétendu que le caractère de cette menace ou de ce trouble doit être cherché en s'inspirant uni-

(1) *Entscheidungen des RG in Strafs*, B. 41, S. 91.

(2) *Lehrbuch des Verfassungsrechts*, S. 121

(3) *Diktatur, NV Recht und Verfassungsnotstand* A. off. R., NF. B. 22, p. 262.

quement du droit de police. C'est l'opinion, en particulier, de Kronheimer : « L'article 48, d'après sa lettre et son esprit, n'est donné que pour le cas d'un état de détresse politique, ou intéressant la sécurité dans le sens du mot particulier au droit de police, pour l'état d'exception technique. » En tant que mesure prévue par des cas exceptionnels déterminés, il ne saurait donc faire l'objet d'une application extensive (1).

Mais cette opinion n'est pas suivie par la très grande majorité des auteurs allemands. Bien au contraire, la doctrine allemande a toujours affirmé qu'un état ou une menace de trouble d'ordre économique, financier ou social, légitime l'intervention du dictateur au même degré qu'un état ou une menace de trouble dans le sens où l'entend le droit de police (2).

En fait, parmi les multiples mesures prises par le Président du Reich sur la base de l'article 48, très peu sont consacrées à la répression ou à la prévention de troubles ou de menaces dans le sens où l'entend le droit de police. La plupart de ces mesures révèlent un caractère d'ordre économique, financier ou social.

Ainsi la doctrine reconnaissant au Président du Reich le droit de faire dans ces derniers domaines usage de ses pouvoirs dictatoriaux dans le but de sauvegarder l'ordre et la sécurité publique a permis à l'exécutif de prendre, dans les domaines les plus divers, les mesures les plus éclectiques, allant de l'établissement de tarifs douaniers à l'utilisation des fumiers de fermes, en passant par la teneur en glucose des confitures et beaucoup d'autres choses encore.

Sans doute cette extension des pouvoirs dictatoriaux du Président du Reich aux domaines de l'économie et des finances était-elle dictée par la nécessité des faits et, même dans le cas d'un Reichstag conscient de ses tâches, inéluc-

(1) Kronheimer, *Der Streit um Article 48*, A. off. R., 1924, B. 7 NF, p. 307.

(2) Voir en particulier Anschütz, *Kommentar*, p. 278. Poetsch-Hefter, tout en se déclarant pour la première opinion, reconnaît cependant que sous la pression des faits, le droit d'ordonnance a évolué vers un droit général d'ordonnances de nécessité, ce que la constitution ne voulait sûrement pas assurer.

table, tant l'état désespéré de l'économie et des finances allemandes exigeait des solutions rapides et énergiques dépassant les moyens d'action de la représentation populaire (1).

Mais dans chaque cas cette extension appelle une double remarque. D'une part, dans le domaine économique et financier, l'état de trouble et sa menace se prêtent malaisément à une systématisation de ses caractères, car pour certaines qu'en soient les suites dernières, le lien de l'état économique avec celles-ci est plus délié qu'en matière de droit de police et se laisse plus malaisément mettre en valeur. De ce fait, le dictateur atteint une plus grande liberté d'estimation que précédemment.

D'autre part, en ces matières, le résultat de l'action présidentielle tendant à écarter le trouble ou la menace, du fait même de leur essence, se manifeste moins rapidement et moins clairement que dans le cas de mesures d'ordre politique, par exemple. Essentiellement, lorsque les mesures économiques ou financières prises sont d'ordre préventif, la détermination du moment où, le danger conjuré, elles doivent, conformément à la Constitution, être rapportées, est plus délicate à déterminer.

« Ainsi prévu pour des cas d'exception touchant l'état politique, et les circonstances économiques ou financières, le pouvoir dictatorial est employé depuis 1930 comme moyen de vaincre une grave crise constitutionnelle intérieure provoquée par le renoncement de l'organe politique neutre, du Reichstag (2). »

Et Anschutz légitimait à l'avance cette évolution, écrivant (3) que l'incapacité pour le Reichstag, par suite de circonstances inhérentes à cet organe, de remplir les tâches que lui assigne la Constitution constituait un cas de trouble de l'ordre et de la sûreté publique autorisant le Président à intervenir par voie dictatoriale.

En exigeant en second lieu que le trouble ou la menace,

(1) Dans ce sens, Karger, *Wirtschaftsnot und Notgesetzgebung*, D. J. Z., 1931, Hft. 15, p. 977.

(2) Scheuner.

(3) *Die Verfassung des deutschen Reichs*. Zu Art. 48, p. 280.

autorisant le Président du Reich à faire usage de ses pouvoirs exceptionnels, présente un caractère nettement accusé (*erheblich*), les constituants cherchaient encore à limiter cette application aux cas d'une gravité particulière. En conséquence de ce degré d'acuité nécessaire du trouble ou de la menace, les applications de l'article 48 devaient, selon eux, s'inspirer d'un jugement raisonnable de l'état des choses, et non de l'arbitraire du chef de l'Etat, ce dernier étant lié dans son intervention à certaines conditions objectives et donc vérifiables par le Reichstag.

En fait, le but poursuivi par les Constituants leur a là encore complètement échappé. Il n'y a pas de normes objectives qui permettent d'établir scientifiquement à quel degré d'intensité la menace ou le trouble est soustrait dans sa répression à l'organe normalement compétent pour ne plus relever que des pouvoirs extraordinaires du dictateur. Ce concept de gravité est essentiellement psychologique, et son interprétation ne peut relever que du titulaire même des pouvoirs exceptionnels. C'est, au surplus, une pétition de principe que de mettre, pour condition à l'intervention du dictateur, un degré particulier de gravité du trouble ou de la menace puisque, d'autre part, ce caractère de gravité ne se manifeste que quand le trouble ou la menace mérite d'être combattu par les moyens exceptionnels que la constitution reconnaît au dictateur.

Dans sa langue abstraite, Schmitt le note justement lorsqu'il écrit que « l'article 48 contient une normalisation d'ordre général et une délégation paraphrasée conformément à l'état de fait. Le contenu des compétences (du dictateur) ne dépend que de ce qu'il tient pour nécessaire d'après l'état des choses » (1).

Sans doute encore, lorsqu'un trouble quelconque détermine l'intervention du Président, y a-t-il un état de fait préexistant ? Et le contrôle du Reichstag ou du *Staatsgerichtshof*, quant à son degré de gravité, peut paraître plus aisé, s'inspirant de considérations positives ? Mais dans la seconde hypothèse, celle d'une menace, le libre arbitre du Président ne

(1) Schmitt, *Verfassungslehre*, p. 111.

connaît plus de limites ; de sa seule appréciation personnelle dépend alors l'emploi de ses pouvoirs dictatoriaux.

Et certes, dans de multiples mesures du Président du Reich de 1930 à 1933, c'est bien en vain que l'on chercherait à quels dangers de troubles sa non-intervention aurait pu permettre un libre développement.

D'autre part, la coexistence des deux hypothèses ne peut que rendre plus grande encore la liberté d'appréciation du dictateur. Celui-ci peut toujours, lorsque l'état de fait ne paraît pas assez grave pour légitimer son intervention, justifier cette dernière par les conséquences ultérieures de cet état de fait, donc par le danger de trouble.

En fait, souvent dans les applications de l'article 48 manque cette condition de base, à savoir un état de trouble ou de menace préexistant. Bien au contraire, les mesures présidentielles sont prises en prévision de la menace même de trouble que ne manquerait pas d'entraîner leur absence.

Au surplus, cette exigence de la Constitution a été très affaiblie dans sa portée par le tribunal d'Empire. De façon répétée, ce tribunal a affirmé que dans la question de savoir si l'application du droit d'ordonnance présidentiel est nécessaire pour défendre ou ramener l'ordre normal, une certaine latitude doit être laissée au gouvernement, en fait au Président, et que cette application doit être considérée comme justifiée tant que le contraire ne résulte pas explicitement des circonstances dans la période envisagée (1).

Pour combattre ce trouble ou cette menace, le Président du Reich peut prendre, nous dit l'article 48, toutes mesures (*Massnahmen*) nécessaires.

Dans le projet de Preuss, il n'était question que d'ordonnances. L'Assemblée nationale leur substitua le concept plus plastique de mesures, permettant ainsi au Président de ne pas être limité par certaines formes dans l'exercice de ses pouvoirs dictatoriaux. Ainsi son activité extraordinaire peut se développer tant dans le domaine du droit que dans celui des faits. Il y est habilité par une clause géné-

(1) Schmitt, *Grundsätzliches zur NV Praxis* R. und Verwaltungsblätter, 1932, Hft 9, p. 9.

rale. Rien ne l'exprime mieux que les paroles du ministre de la Justice Schiffer à l'AN : « Aucune limitation quelle qu'elle soit n'est prévue en ce qui concerne ces mesures. Celles-ci peuvent donc être de toute espèce : mesures administratives et mesures législatives, et encore plus, mesures et dispositions de fait (1). » Ainsi, le Président peut publier des ordonnances s'opposant au droit positif. « On ne saurait y trouver de limitations dans la Constitution, sous réserve des dispositions constitutionnelles elles-mêmes (2). »

Dans le choix de ces mesures, le dictateur n'est donc limité en rien, il peut, selon son propre jugement, adopter une réglementation de fait ou de droit. Seul juge du but à atteindre, il l'est également des moyens qui y conduisent. Ce point de vue ne saurait être discuté : « Il est incontestable que, de même que la préexistence d'une menace ou d'un trouble intéressant la sécurité et l'ordre public, de même les mesures nécessaires à leur rétablissement relèvent du jugement du Président. Le Reichstag n'a pas le pouvoir de baser une négation de la validité des ordonnances présidentielles (3). »

Il faut encore noter que l'article 48 prétend restreindre la portée des mesures dictatoriales du Président du Reich en leur conférant un caractère strictement temporaire. Du caractère nécessaire des mesures prises par le Président, résulte en effet implicitement que ces mesures sont liées à leur objet dans sa durée. Le but atteint, ces mesures deviennent caduques et doivent disparaître.

Mais pratiquement, cette disposition, pour habile qu'elle soit, ne pouvait empêcher que dans certains cas ces mesures n'acquiescent un caractère permanent. Le rétablissement de la sûreté et de l'ordre public peut être en effet lié au maintien même de ces mesures, autrement dit, la menace et le trouble peuvent être durables et non passagers. Tant et si bien que ces mesures ne sauraient être abrogées sans

(1) St. Ber, p. 4636.

(2) Abraham, *Die politische Machtstellung des RP.*, p. 43.

(3) Schwalb, *Grenzen der ausserordentlichen Befugnisse des RP.* D. J. Z., 1924, Heft 17/18; p. 692.

retomber dans l'état qu'elles avaient pour but de combattre. C'est le cas pour toutes les mesures qui n'épuisent pas leur force en atteignant leur but, à quelque domaine qu'il appartienne.

Un moyen reste, il est vrai, ouvert pour éviter cette violation de la Constitution, c'est la transformation de l'ordonnance (dans ce cas, il ne peut, en effet, s'agir que de mesures à caractère juridique ou administratif) par le processus législatif normal en une loi ayant pour résultat de bannir de façon définitive un trouble ou une menace à caractère permanent.

Mais non seulement cette voie est difficile à pratiquer, étant donné le but concret et isolé poursuivi par l'ordonnance, se limitant à un cas d'espèce, et le caractère général et absolu de la loi qui se plie mal à des discriminations, cependant peut-être nécessaires. En outre, le renoncement du Reichstag rend cette solution purement théorique. Ainsi l'œuvre d'ordonnances du dictateur prend par sa durée et sa généralité, valeur de véritable législation (1).

À des prérogatives aussi étendues et exorbitantes au droit public parlementaire, il convenait dans leur exercice de donner des moyens de contrôle. Un double contrôle était prévu par la Constitution : le contrôle de fait du Reichstag et le contrôle de droit du tribunal d'Empire.

Le § 4 de l'article 48 spécifie que le Reichstag a le droit d'exiger à la majorité simple du Président l'abrogation des mesures d'exception prises par lui, et qui toujours doivent être communiquées au Parlement. Le contrôle du Reichstag se borne donc à une attitude purement négative. Exigeant l'abrogation de l'ordonnance, il doit exercer ce droit de manière absolue. Il ne peut restreindre l'exercice de son droit à une partie de l'ordonnance ou à sa modification.

En fait, devant cette volonté contraire, le Président peut toujours, après avoir rapporté sa mesure, dissoudre le

(1) Dans ce sens, Koellreuter, *Staatsnotrecht und Staatsauffassung*, D. J. Z., 1931, p. 1422.

Reichstag et la reprendre dans des termes identiques. Il n'y a là aucune violation de la Constitution et pendant tout l'intervalle des deux législatures, cette législation extraordinaire pourra s'appliquer et se développer sans encombres. La commission permanente de protection des droits de la représentation populaire, telle qu'elle est instituée par la Constitution, n'a pas qualité, en effet, pour remplacer le Reichstag dans l'exercice de ses droits de contrôle.

Cependant une seconde instance pouvait encore enrayer cette extension dans ce qu'elle présentait d'inconstitutionnel. Sur la plainte de tout intéressé, il était en effet au pouvoir du tribunal d'Empire de se prononcer, sinon sur la validité du contenu des mesures présidentielles, tout au moins sur la constitutionnalité de leur forme extérieure, d'où, bien que réduite, la possibilité encore d'un certain contrôle.

Or, le *Staatsgerichtshof*, dans une jurisprudence constante, a toujours sanctionné les extensions de l'article 48 par le dictateur, quand bien même elles allaient à l'encontre de la Constitution. Nous ne saurions entrer dans le détail des décisions de ce tribunal qui portent sur un nombre très élevé de cas les plus différents (1). Notons seulement que le *Staatsgerichtshof* est allé jusqu'à justifier ses décisions par des motifs en opposition formelle avec le texte et l'esprit de l'article 48.

C'est ainsi qu'il affirme que les mesures du dictateur peuvent, selon les circonstances, affecter un caractère permanent. Après avoir reconnu dans telle décision que les ordonnances en question ne pouvaient être déterminées définitivement et pour « toute durée », il limite dans le même jugement cette proposition par les considérations suivantes : « Mais cette limitation n'exclut pas que des mesures soient prises dans le but de compenser les budgets des pays et des communes et qui, comme l'intégration d'une commune dans une autre, conduisent à un état de durée ».

(1) Sur cette question, voir Schultes, *Die Jurisprudenz zur Diktatur des RP.*, et Büschke, *Die Grundrechte der WV. und die Rechtssprechung des Reichsgerichts*.

De même, ont été validées par le *Staatsgerichtshof* des ordonnances présidentielles à contenu financier, cependant anticonstitutionnelles, et usurpant un domaine formellement réservé au législateur normal par les articles 85 et 87 RV. (Etablissement du budget, ouverture de crédit.)

Ces opérations très nombreuses prescrites par les ordonnances de nécessité et ayant pour objet la création de moyens financiers par l'ouverture de crédits ou l'établissement par le Reich de garanties financières au profit des pays et des communes, ne furent pas sans soulever de vifs scrupules touchant leur constitutionnalité (1). En particulier l'établissement de crédits par voie d'ordonnances présidentielles se heurta à l'hostilité déclarée de l'Office des finances du Reich qui refusa d'en assurer l'exécution et justifia son attitude en faisant valoir que l'article 187 RV exigeait pour cette opération une loi votée par le Reichstag et que les ordonnances présidentielles tendant au même but n'étaient nullement des lois au sens formel ou matériel du mot (2).

Cependant, touchant cette même ordonnance du 20 juillet 1930, le *Staatsgerichtshof* en a affirmé la constitutionnalité en déclarant que les compétences du Président du Reich relatives à l'application de l'article 48 RV étaient des compétences autonomes « qui n'avaient point besoin dans leur exercice d'être dérivées de prescriptions particulières de compétences dans la Constitution elle-même ».

Cette conception se rapproche étrangement de celle de Schmitt voyant dans l'article 48 une forme de compétence autonome et susceptible d'empiéter sur les limites de compétences prévues pour le temps normal. D'après, en effet, la pratique d'Etat approuvée par le *Staatsgerichtshof*, le dictateur peut agir contre la Constitution elle-même et doit seulement respecter un minimum d'organisation peu différent de celui établi par Schmitt.

Cette extension de l'article 48 ne s'explique cependant pas

(1) Sur cette question, Anschütz und Jellineck, *Reichskredite und Diktatur*.

(2) Dans le même sens : Heckel, *op. cit.*, p. 319 et s.

par la seule imprécision des termes de cet article. Cette imprécision même, dans un domaine d'une importance si particulière, ne peut être imputable à la seule négligence des auteurs de la Constitution, dans une matière qui constitue la négation absolue du principe parlementaire de la séparation des pouvoirs.

En réalité, et ceci est incontesté, l'article 48 RV dans sa rédaction telle qu'elle est restée jusqu'à la fin de Weimar n'a jamais été envisagé par les constituants que comme un provisoire, d'où le caractère essentiellement plastique de ses dispositions. Aux yeux des membres de l'AN, cet article ne faisait dans ses termes que poser les principes généraux devant diriger l'intervention du Président du Reich. Les modalités de cette intervention dans son origine, son développement et sa durée devaient être réglées de façon précise par la loi complémentaire prévue au § 5. En s'inspirant des propositions générales de l'article 48, § 2 et 3, cette loi aurait eu pour but de délimiter strictement le domaine d'intervention du dictateur, réalisant ainsi une limitation effective des pouvoirs reconnus en principe au chef de l'Etat.

Cette loi n'a jamais été votée, cette réglementation complémentaire n'a jamais été intégrée dans la Constitution du Reich républicain. Ainsi la Constitution elle-même, par l'expression « dans les limites de la loi » ou « une loi d'Etat en fixera les détails » a créé la possibilité de faire exception d'axiomes importants et sans que soit nécessaire une modification de la Constitution » (1).

Dès les premières années de la République allemande, les applications de l'article 48 ont cependant été assez fréquentes pour faire, semble-t-il, ressortir toute l'importance de cette lacune.

Dans la même période, la doctrine elle-même s'est saisie de la question, et, affirmant la nécessité urgente de cette loi complémentaire, s'est consacrée à son élaboration dans le même congrès des professeurs de droit public, tenu en 1921 à Iéna, et où Schmitt et Jacobi devaient porter de si rudes

(1) Rewold, *Das Staatsnotrecht im deutschen Staatsrecht*, p. 39.

coups à la théorie jusque-là régnante, touchant le domaine d'application de l'article 48 (1).

Cependant pas plus que l'AN, les Reichstag suivants ne surent se résoudre à cette solution. A vrai dire, dans la première période de la République allemande, seul le premier Reichstag aurait pu être appelé, sous la pression des circonstances à se saisir de la question, car de 1924 à 1930, l'article 48, § 2, ne donne plus lieu à aucune application, toute l'activité dans ce domaine du Président Hindenburg, jusqu'au premier ministère Brüning, se bornant à l'abrogation des ordonnances de nécessité prises par son prédécesseur (2).

Peut-être, lors de cette seconde période de recrudescence de l'activité dictatoriale du Président du Reich, le Reichstag en serait-il venu à tenter une limitation des prérogatives extraordinaires du Président pour défendre sa propre existence, mais même en l'admettant, il ne pouvait plus, dans son état de dissociation, enrayer alors efficacement le dynamisme de la dictature présidentielle.

Si cette loi complémentaire prévue par l'article 48 n'a pas été votée par l'AN et le premier Reichstag, c'est, comme l'ont soutenu des auteurs qualifiés (3), que la représentation populaire voulait, tout au moins momentanément et dans les temps troublés que traversait la République allemande à ses débuts, permettre au Président du Reich la plus grande liberté d'action possible, pour défendre le régime nouveau tant sur le terrain financier et social (inflation) que politique (assassinat d'Erzberger, de Rathenau, putsch Kapp, putsch Hitler...), avec une énergie que ne vienne tempérer aucune limite.

Voyant, dans l'élimination des facteurs de troubles, une question de vie pour la République allemande, les constituants et les membres du premier Reichstag ne voulaient pas risquer de sacrifier l'existence même du régime à une question de formalisme constitutionnel. Si déjà certaines

(1) Thoma, *Die Regelung der Diktaturgewalt*, D. J. Z., 1924, Hft 17/18, p. 654.

(2) Poetsch-Hefter, *Zur Handhabung des Art. 48*, D. J. Z., 1930, Hft. 15, p. 985.

(3) Koellreuter, *Der nationale Rechtsstaat*, p. 11.

applications par le Président du Reich de l'article 48 étaient inconstitutionnelles (mesures financières), il convenait de souffrir ce manquement à la Constitution, car au-dessus d'elle c'était le destin même du régime de novembre qui se jouait.

D'autre part, en l'absence de cette loi complémentaire, l'interprétation formelle du concept de constitution a ouvert au législateur extraordinaire l'accès au domaine central des droits fondamentaux pour autant qu'il ne s'agit pas de législation qualifiée mais seulement d'atteintes matérielles au texte constitutionnel.

Ainsi devenait aconstitutionnelle sinon légale l'extension de valeur des termes de l'article 48, et, comme l'écrit Freytag Loringhoven : « De ce fait, tout cet objet, d'une importance si singulière, est réglé exclusivement par les dispositions de l'article 48. Le résultat en est qu'un pouvoir est conféré au Président du Reich, comme jamais l'empereur n'en posséda et que les abus les plus criants sont possibles (1). »

(1) *Die Weimarer Verfassung*, p. 146.

CHAPITRE III

« Staatsnotrecht » et article 48 RV.

L'application extensive par le Président du Reich des pouvoirs dictatoriaux que lui accorde l'article 48 et ses conséquences souvent anticonstitutionnelles (rétablissement des tribunaux extraordinaires, établissement du budget par voie d'ordonnances présidentielles, création de peines, atteintes aux *Grundrechte* ...) posent la question de savoir si dans certaines circonstances où l'existence de l'Etat est menacée dans son essence même et non plus seulement dans ses phénomènes extérieurs, le chef de l'Etat ne peut, pour sauver celui-ci, agir à l'encontre de la Constitution, ou plus exactement dans des circonstances particulièrement graves (*Staatsnot*), sacrifier le phénomène formel de l'Etat, la Constitution à l'existence même de l'Etat ramené à une seule manifestation d'autorité.

L'existence d'un *Staatsnotrecht* qui permettrait, dans certaines circonstances exceptionnelles, au pouvoir exécutif de sacrifier en tout ou partie la Constitution considérée comme un simple épiphénomène à sa cause profonde, l'Etat lui-même ramené à un minimum intangible que les diverses dispositions constitutionnelles ne font que développer, n'a cependant pas été reconnu par la doctrine allemande dans sa grande majorité.

L'attitude des auteurs devant le *Staatsnotrecht* rappelle toujours celle de Jellinek qui sous le régime impérial y voyait déjà « un moyen de parer une violation éclatante de la Constitution » et en faisait l'expression du principe « la force prime le droit » : Anschütz (1) combat l'existence d'un droit

(1) Anschütz : *Die Reichsverfassung*. Zum Art. 48 Ank. 6.

de nécessité de l'Etat débordant les limites de l'article 48 RV sans cependant critiquer de plus près ce concept où il ne veut voir qu'une « fantaisie » ou « une valeur périmée en droit public ».

Kelsen prétend également démontrer l'impossibilité pour un *Staatsnotrecht* de subsister dans l'état actuel en caractérisant le droit de nécessité qui doit permettre au chef de l'Etat de porter atteinte à l'ordre de droit établi comme « un raisonnement de droit naturel qui d'ordinaire essaie de se donner pour un droit positif » (1). Le *Staatsnotrecht* est donc pour lui la réaction spontanée d'un organisme atteint dans ses parties vitales, mais relevant du domaine des faits il ne saurait acquérir une valeur de droit.

En partant de l'étude des faits susceptibles de légitimer l'existence de ce *Staatsnotrecht*, Thoma et Grau soulèvent la question même de son existence. Tous deux partent du principe que « l'article 48 est une dictature ordonnée en normes de droit limitée juridiquement et que précisément les larges prérogatives mêmes reconnues au Président par l'article 48 excluent la reconnaissance d'un tel droit » (2). Thoma (3) voulant intégrer le concept de *Staatsnotrecht* dans le droit positif caractérise l'article 48 comme le droit de nécessité du système positif de constitution. Tout ce qui dépasse cette norme est envisagé par lui comme un *Staatsunrecht*.

Waldeker (4) nie également ce maintien d'un état de nécessité en droit public et ne voit pas de droit dans ce prétendu *Selbsthilfsrecht* de l'Etat, mais seulement un postulat. Il prétend démontrer que le raisonnement légitimant le *Staatsnotrecht*, à savoir que l'Etat, étant donné qu'il lui appartient le pouvoir sur le droit, ne saurait connaître aucun défaut de droit (*Unrecht*), ne peut être harmonisé avec le droit positif actuel, car ce dernier connaît, lorsqu'un acte de la puissance publique manque de base juridique, une responsabilité de l'Etat et donc un *Staatsunrecht*. Giese (5) éga-

(1) Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, p. 105.

(2) Grau, *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, B. II.

(3) Thoma, *id.*

(4) Waldecker, *Allgemeine Staatslehre*, p. 463.

(5) Giese, *Zum Art. 48, D. J. Z.*, 1932, p. 136.

lement nie un droit de nécessité de l'Etat tant comme objet de considérations philosophiques que d'applications juridiques, car avec un tel système toute violation de droit se laisserait excuser.

Une position intermédiaire est prise dans la doctrine par W. Jellineck (1). Étudiant la plainte déposée par des fonctionnaires devant le *Staatsgerichtshof*, contre la diminution de leurs traitements, il envisage la possibilité pour les organismes publics de ne plus pouvoir un jour payer leurs employés conformément à leurs prétentions légales. Il en déduit que dans un tel cas les droits acquis aux employés ne sont plus d'aucune utilité et que l'on ne peut rejeter ce droit de nécessité non plus que « se signer devant lui comme devant une réminiscence du droit naturel ».

Jellineck semble donc bien reconnaître ainsi un certain droit de nécessité de l'Etat. Cependant il n'étudie cette question qu'en liaison avec un cas d'espèce bien déterminé et tout en tenant pour admissibles, par delà les droits acquis, les diminutions de traitements subies par les fonctionnaires, il réserve aux tribunaux la question de savoir quand sont données les conditions nécessaires à l'exercice du *Staatsnotrecht*.

Le fait que cette législation d'exception prévaut dans la pratique et ses atteintes profondes dans tous les domaines du droit conduisent Koellreuter (2) à y voir les symptômes d'une évolution qui part du libéralisme pour aboutir à une nouvelle conception de l'Etat. Cette nouvelle conception ne doit pas, selon lui, « trouver sa fin dans la garantie inconditionnée des situations de droit individuelles ». Son œuvre principale doit au contraire résider dans « la formation et la garantie d'un ordre de vie national » et, partant de cette proposition fondamentale, Koellreuter voit dans le *Staatsnotrecht* « l'incarnation juridique de l'idée de garantie du droit national ». Dans cette mesure le droit de nécessité de l'Etat est un droit positif, et dans ces limites il légitime les atteintes contre les positions juridiques individuelles, aux-

(1) Jellineck W., *Preussische Verwaltungsblätter*, n° 3, 1932.

(2) Koellreuter, *Der nationale Rechtsstaat*, p. 33 et s.

quelles une protection absolue ne peut plus être reconnue ».

Dans sa monographie sur « La dictature », Schmitt étudie les tendances différentes qui peuvent être à la base d'une dictature (1). Or, le *Staatsnotrecht* avec les prérogatives extraordinaires qu'il implique donne à l'organe qui en fait usage des pouvoirs et des caractères dictatoriaux.

Cette dictature du chef de l'Etat peut poursuivre deux buts différents. Elle peut tendre à la suspension momentanée de la Constitution avec pour objet sa propre protection, ou bien servir à écarter la Constitution elle-même.

La terminologie de Schmitt voit dans le premier titre une « dictature commissionnée », l'activité du dictateur étant liée à une norme supérieure : le maintien de l'État dans sa structure essentielle afin d'assurer un minimum de vie sociale.

Dans le second cas, la dictature est dite souveraine : elle est le fait d'un tyran, au sens classique du mot, qui ne veut connaître d'autres limites à ses pouvoirs que son bon plaisir.

Et en ce qui concerne le *Staatsnotrecht*, étant donné que par son essence même il ne saurait être borné aux limites de la Constitution, c'est au seul chef de l'Etat à juger des mesures à prendre. La dictature est conditionnée lorsqu'elle est liée dans cette tâche à un certain minimum constitutionnel. Et le *Staatsnotrecht* doit être envisagé comme un cas de dictature souveraine dès que le dictateur rejette l'ordre positif existant.

Nous retrouverons d'ailleurs cette thèse de Schmitt développée en rapport avec l'article 48 même dans l'étude spéciale consacrée à cet article.

Bertram rejette l'existence d'un *Staatsnotrecht* en tant que nécessité agissant en dehors du domaine du droit, mais s'efforçant, à l'inverse de la majorité des autres auteurs, de dégager le concept de *Staatsnotrecht*, il en donne la définition suivante : « Le *Staatsnotrecht* doit donner aux organes de l'État, et en particulier au chef de l'État, le droit de faire, même en violant l'ordre juridique et la Constitution, le nécessaire pour sauver l'existence même de l'Etat (2). »

(1) *Op. cit.*, p. 136 et suiv.

(2) Bertram « Gibt es eine Notwehr des Staats ? » *Verw Arch.*, 1933, p. 438.

CHAPITRE IV

La doctrine et les pouvoirs extraordinaires du Président du Reich.

Théorie de l'intangibilité de la Constitution.

Un exposé systématique de la théorie classique dite de l'intangibilité de la Constitution (1) fixant les limites d'application en matière constitutionnelle de l'article 48 RV, théorie qui s'imposa sans discussions jusqu'au congrès d'Iéna en 1924, a été donné par Richard Grau dans son étude parue en 1922 sur « Le pouvoir dictatorial du Président du Reich. »

Dans quelle limite le Président du Reich peut-il intervenir par mesure dictatoriale dans la Constitution du Reich ?

Sans doute, dans l'esprit des constituants, la loi complémentaire prévue au 5 de l'article 48 devait-elle avoir pour objet de fixer le domaine d'application de cet article en matière constitutionnelle. En son absence, il n'en est que plus nécessaire, en partant du texte constitutionnel même, de chercher une frontière aux pouvoirs extraordinaires du dictateur.

Pour arriver à ce résultat, Grau distingue entre les matières réservées à la loi dans la partie organisatrice de la Constitution et celles qui, dans la seconde partie de la Constitution, traitent des droits et devoirs fondamentaux des Allemands.

1. — *Matières réservées à la loi dans la partie organisatrice de la Constitution.*

Ce sont tous les actes pour lesquels une disposition formelle exige qu'ils aient lieu en vertu d'une loi ou sur la base

(1) *Theorie der Unantastbarkeit der Reichsverfassung.*

d'une loi. Ainsi l'établissement du budget (art. 85), la déclaration de guerre (art. 45), la conclusion d'accords internationaux (art. 45), les modalités de l'élection du Président (art. 41, § 3)... Dans aucune de ces matières le Président du Reich ne saurait intervenir par voie d'ordonnances sur la base de l'article 48. La raison même de ces dispositions formelles est, en effet, de préserver les actes visés par elles d'une intervention du dictateur, de dissiper précisément toute équivoque sur la possibilité de substitution, à la faveur de circonstances particulières, du pouvoir exécutif à l'organe législatif normal. Ce qui donc caractérise ici la limitation des pouvoirs exceptionnels du Président du Reich, c'est l'exigence, dans ces matières, d'une loi formelle, c'est-à-dire élaborée par l'organe législatif normal et sanctionnée par l'exécutif. Ainsi le Reichspräsident ne saurait pourvoir par lui-même, en s'appuyant sur l'article 48, § 2, à la loi complémentaire prévue par le § 5 du même article ou, dans le cas de son élaboration ultérieure, en modifier les dispositions par mesures dictatoriales.

II. — *Matières réservées à la loi dans la partie de la Constitution traitant des droits fondamentaux.*

Il convient, en premier lieu, de se former une idée nette du but et de l'essence de la suspension de certains droits fondamentaux prévue par l'article 48, § 2.

Selon Grau, les droits fondamentaux sanctionnent cet intérêt vital, primordial pour le citoyen, à savoir sa protection contre les interventions de l'administration. « Le fait de parer aux empiétements de l'administration est le nucléus des droits fondamentaux. » (1) Pour ce les droits fondamentaux recèlent en eux la réserve de la loi, c'est-à-dire que leur propre modification ou limitation ne peut avoir lieu que par une loi. Pour certains d'entre eux mêmes dits. « droits renforcés », est exigée une loi constitutionnelle ou une loi d'empire formelle (2).

Ainsi, dans leur domaine, les droits fondamentaux incar-

(1) P. 59.

(2) Sur les droits fondamentaux, v. Hensel, *Grundrechte und politische Weltanschauung*.

nent le principe de l'administration conforme à la loi. Ce principe de la conformité de l'administration à la loi est, pour Grau, un principe formel, son existence juridique n'a que peu d'utilité pour le citoyen. « Tout dépend du degré d'intensité lors de son apparition. Mais le principe de l'administration légale agit avec une intensité d'autant plus grande que la norme dont peut se réclamer l'administration doit être conçue de façon plus spéciale. C'est dans ce sens d'un accroissement d'intensité du principe de l'administration conforme à la loi, ainsi donc de la réserve d'une loi particulière, que doit être cherchée dans la Constitution en valeur la signification des droits fondamentaux. »

Ainsi donc les droits fondamentaux autres que ceux énumérés ne peuvent être touchés par les mesures dictatoriales du Président du Reich, leur suspension ou leur modification serait inadmissible. Le dictateur, pour toute ordonnance dans le domaine d'un droit fondamental, a besoin de la suspension de ce droit. Il ne peut faire valoir que les empiétements dans les droits fondamentaux seront le seul fait de l'administration régulière, sur la base de dispositions légales, à savoir sur la base de son ordonnance, et qu'ainsi la réserve de la loi demeure observée. Ses ordonnances ne sont pas des lois au sens de « réserve de loi » (1).

Confirmant ce raisonnement, trois genres de preuves sont développées par Grau.

Ce sont tout d'abord des considérations historiques (2). La constitution prussienne du 31 janvier 1850 connaissait déjà, dans son article 3, une énumération analogue de droits fondamentaux suspensibles en cas d'état de siège. Cette prérogative constitutionnelle s'appuyait de même sur le § 5 du B. Z. G. Or le B. Z. G. n'était lui-même qu'une loi interprétative de l'article 111 CPr. Ce n'étaient rien la forme prévue pour une modification de la Constitution réglée, d'autre part, par l'article 10 CPr. La Constitution ne pouvait donc

(1) De même Strupp, *Das Ausnahmerecht der Länder*, A. off. R. N. F. B. V., 1923, p. 201.

(2) P. 25.

en aucune manière être, dans ses dispositions isolées, modifiée ou suspendue par le pouvoir exécutif s'appuyant sur l'article 111 et le § 5 du B. Z. G. D'autre part. de la rédaction de cet article ressortait nettement — bien plus nettement, à vrai dire, que l'article 48, § 2 — que l'énumération des droits suspensibles était d'un caractère strictement limitatif. Grau en déduit que si donc la Constitution de Weimar a modifié l'énumération de l'ancienne Constitution prussienne — à l'énumération de l'article 3 a été ajouté le secret des communications postales ainsi que l'inviolabilité de la propriété — ce ne peut être qu'en faveur de la Constitution elle-même pour la protéger plus sûrement contre les atteintes du dictateur.

Cette précision accrue de la Constitution de Weimar s'explique et se justifie d'ailleurs, pour Grau, par le fait que la Constitution actuelle exerce dans la vie de l'Etat une influence bien supérieure à l'ancienne. Il est donc de ce fait invraisemblable que la Constitution actuelle puisse être moins protégée que l'ancienne contre les empiétements du pouvoir exécutif.

En second lieu (1) la forme énumérative employée dans l'article 48, § 2, ne peut laisser aucun doute sur l'intention des constituants de Weimar de limiter les pouvoirs extraordinaires du dictateur aux seuls droits fondamentaux sanctionnés par les articles 114, 115, 116, 117, 121, 124 et 126 RV. Cette énumération est trop développée et trop spéciale pour ne pas avoir une valeur limitative — *enumeratio ergo limitatio* — « La phrase peut seulement signifier que quelque chose encore doit être permis au Président du Reich, qui n'était déjà pas compris dans la compétence à prendre les mesures nécessaires. Elle signifie donc une exception dans une limitation. »

Mais ce point établi hors de discussion, il est possible, utilisant contre son but même le raisonnement de Grau, de soutenir que par la rédaction même de l'article 48, les auteurs de Weimar ont simplement voulu mettre hors d'atteinte des pouvoirs du dictateur les droits fondamentaux, à

(1) P. 48.

l'exception de certains, pour lui laisser implicitement toute liberté d'intervention dans la partie organisatrice de la Constitution, liberté qui ne se bornerait pas à la simple suspension des dispositions constitutionnelles, mais éventuellement permettrait leur modification ou leur abrogation ?

Cette objection insidieuse est, pour Grau, facile à réfuter et condamnée dans sa source elle-même par l'article 48, qui, en fait, exige pour son application tout ce qui constitue la structure organique de l'Etat : ministres du Reich, Reichstag et Reichsrat...

Ausurplus, une telle extension serait en contradiction absolue avec l'article 70 RV établissant pour la modification de la Constitution un processus spécial à cet objet et excluant donc toute autre possibilité de remaniement constitutionnel. « Il s'affirme ainsi que la voie formelle de l'article 68-70 RV est le seul moyen par lequel peut être modifiée la Constitution et, que de ce fait, le pouvoir extraordinaire n'est pas compétent pour y déroger. » (1)

Grau ne se dissimule d'ailleurs pas que par son caractère absolu ce principe de l'intangibilité de la Constitution conduit dans certains cas à un résultat empreint d'un excessif formalisme. Certaines dispositions constitutionnelles, en effet, ne le sont que du fait du hasard, qui se voient cependant garantir la même situation privilégiée que les lois du Reich dont l'intangibilité présente cependant une importance bien supérieure. Une interprétation stricte de l'article 45 s'impose cependant, selon Grau, en attendant la loi complémentaire qui aura pour objet d'en fixer exactement les modalités d'application.

Théorie de Carl Schmitt.

Cette doctrine, jusqu'alors classique, de l'intangibilité de la Constitution, a été l'objet d'une critique très serrée de Schmitt au congrès des publicistes tenu à Iéna en 1924 (2). Pour

(1) P. 54.

(2) Le compte rendu objectif du Congrès d'Iéna est donné par Stier-Somlo, *Zur Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer*, A. off. R. B. 7, p. 91, 1925.

Schmitt (1), les bornes posées à l'activité extraordinaire du Président du Reich ne sauraient être trouvées dans les dispositions de la Constitution autres que celles limitativement énumérées au § 2 *in fine* de l'article 48. Le pouvoir dictatorial du Président du Reich ne saurait en matière constitutionnelle être restreint à sept droits fondamentaux seulement à l'exception des quelques 174 autres articles qui déterminent toute la structure politique et sociale du Reich. Bien au contraire, si on en croit Schmitt, seul un très petit nombre de prescriptions constitutionnelles doit être soustrait au pouvoir dictatorial du Président du Reich, et ce sont précisément les dispositions assurant le minimum d'organisation constitutionnelle nécessaire au fonctionnement de la dictature. Sur quoi Schmitt fonde-t-il une extension du pouvoir dictatorial du Président qui doit aboutir en fait à substituer à un régime parlementaire le pouvoir autocratique d'un seul ? Ce n'est point sur un axiome fondamental et présenté comme inattaquable, ou sur une proposition découlant de l'étude rationnelle des faits que Schmitt base cette extension sans précédent de l'article 48 qui conduit en quelque manière à nier la Constitution en partant de la Constitution. Le point de départ de Schmitt est tout autre et se rapproche bien plus d'une dispute de grammairiens ergotant sur un texte que d'un exposé de droit public.

Le texte de l'article 48 est ainsi rédigé : « Quand un pays ne remplit pas les devoirs qui lui incombent d'après la Constitution ou les lois du Reich, le Président du Reich peut, dans ce but, intervenir avec le concours de la force armée. Le Président du Reich peut, quand, dans le Reich allemand, la sûreté et l'ordre public sont troublés ou menacés de façon sérieuse, prendre toutes les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre et de la sûreté publique, et, le cas échéant, intervenir avec l'aide de la force armée. Dans ce but il peut, provisoirement, suspendre en tout ou partie les droits fondamentaux sanctionnés dans les articles 114, 115, 117, 118, 123, 124 et 153, RV. »

(1) Schmitt, *Die Diktatur des Reichspräsidenten* (Anhang zu der *Diktatur*).

La démonstration de Schmitt étant assez complexe, nous jugeons préférable de la traduire dans la partie qui concerne le texte même de la Constitution (1) :

« Les deux phrases de l'article 48, § 2, dans leur forme actuelle, présentent au premier aspect quelque chose de dérangé et de disloqué (*Etwas verschoben und verrenktes*) car le début de la seconde phrase (« dans ce but ») ne se relie pas parfaitement à la fin de la première phrase (« avec l'aide de la force armée »). L'histoire de l'élaboration explique aisément cela. Le projet de Preuss, du 3 janvier 1919, donnait dans son paragraphe 63, au Président du Reich, la compétence nécessaire pour toute ordonnance ayant pour but le rétablissement de la sûreté et de l'ordre public. La deuxième phrase n'est venue s'y ajouter que dans la commission des Etats, et a été, sans plus, accolée à la première phrase avec les mots « dans le but », et cette phrase est toujours demeurée inchangée si l'on fait abstraction de l'énumération des droits pouvant être suspendus. Ainsi donc le Président peut, « dans ce but », suspendre certains droits fondamentaux. Les mots « dans ce but » se reliaient primitivement aux derniers mots de la première phrase : « pour le rétablissement de l'ordre et de la sûreté publique ».

Sur une suggestion de Beyerlé on a, à la vérité, dans la première séance de l'Assemblée nationale du 5 juillet 1919 (ST Br. 327, p. 1328) dans la première phrase, placé en deuxième lieu l'intervention militaire qui jusqu'alors était placée en premier lieu, parce qu'on ne voulait pas évoquer le premier le moyen le plus extrême, ainsi donc pour de purs motifs de rédaction. C'est pourquoi les mots « dans ce but » succèdent à l'intervention de la force armée et paraissent quelque peu dérangés. Mais le sens demeure clair ; « dans ce but », cela ne signifie donc pas « pour intervenir avec le secours de la force armée ». Pour les mêmes raisons cela signifie aussi peu « pour le rétablissement de la sûreté et de l'ordre public ». Le texte signifie en définitive : « Dans le

(1) Schmitt, *op. cit.*, p. 224.

but de rétablir la sûreté et l'ordre public, le Président du Reich peut prendre les mesures nécessaires et a le droit de suspendre certains droits fondamentaux. »

Il résulte donc de cette laborieuse démonstration que dans l'article 48, § 2, la deuxième phrase n'a pas pour but l'extension de la première phrase, mais qu'elle constitue une proposition de valeur indépendante. Cette séparation des deux phrases qui se manifestait d'ailleurs déjà dans l'histoire de la formation de l'article 48 est encore fondée au point de vue syntaxe grammaticale et liaison logique des idées. Le début de phrase, « dans ce but », ne peut se relier à « intervenir éventuellement avec le concours de la force armée », car le but ne peut être les mesures prises, mais bien le rétablissement de l'ordre public (1).

Ainsi donc, et là réside toute la valeur de la démonstration de Schmitt, la deuxième phrase n'a pas pour but d'apporter une limitation à la première phrase. Elle constitue une proposition indépendante, qui ajoute à la compétence attribuée par la première phrase au Président du Reich, une seconde compétence, à savoir celle de suspendre les articles énumérés de la deuxième partie de la Constitution, sans qu'il soit nécessaire pour le Président de prendre les mesures prévues par la première phrase, les mesures d'espèce devant ensuite être prises par les autorités subordonnées au Président (2).

Ainsi disparaît la limitation défendue par l'ancienne école et ramenant à sept droits fondamentaux seulement les prérogatives dictatoriales du Président. Celui-ci peut prendre toutes les mesures qu'il estime nécessaires au rétablissement de la sûreté et de l'ordre public sans être limité par les dispositions diverses de la Constitution qui toutes peuvent être sacrifiées par le dictateur au but qu'il poursuit. Ainsi est ruiné dans sa base même le dogme ancien de l'intangibilité de la Constitution.

Mais, conscient du caractère essentiellement fragile de ces discussions de textes, Schmitt, à côté de cette démonstration dialectique, entend d'ailleurs apporter d'autres preuves

(1) Schmitt, p. 225.

(2) Abraham, *op. cit.*, p. 48.

tendant à confirmer l'exactitude de son interprétation et l'harmonie du sens nouveau qu'il prétend découvrir dans l'article 48, tant avec la pensée des auteurs de la Constitution qu'avec les nécessités pratiques justifiant son application.

A. La confirmation historique est cherchée par Schmitt dans les débats de l'Assemblée de Weimar lors de l'élaboration de cet article et dans des interprétations publiques de membres du gouvernement.

C'est, en premier lieu, une explication du chancelier Bauer (1) en date du 5 octobre 1919, affirmant le caractère purement énumératif et à titre d'exemple des droits fondamentaux tels qu'ils se présentent dans l'article 48, § 2, phrase 2.

Cette énumération ne saurait en aucun cas signifier une limitation des pouvoirs dictatoriaux du Président quant aux autres dispositions de la Constitution. Pour Bauer, d'après l'article 48, « le Président est habilité à prendre toutes mesures nécessaires, il peut en particulier suspendre momentanément les droits fondamentaux de la Constitution et, le cas échéant, intervenir avec le concours de la force armée ».

Bauer laisse donc déjà, ici, deviner la distinction que Schmitt systématisera plus tard. Et Bauer ajoute que, tant que la loi complémentaire prévue par le § 5 n'est pas élaborée, les compétences extraordinaires du Président ne connaissent pas de limites dans le cadre de l'article 48.

Schmitt évoque également en faveur de sa thèse l'intervention du ministre de la justice Schiffer dans la 147^e séance de l'Assemblée nationale, le 3 mars 1920, selon lequel le Président peut prendre toutes les mesures nécessaires sur la base de l'article 48, que ces mesures soient d'ordre législatif ou purement matériel, mais qu'il ne peut prendre de mesures tendant à écarter ou à suspendre la Constitution, celles-ci n'étant possibles que si elles se réfèrent explicitement au § 2 de l'article en question.

C'est, en troisième lieu, l'opinion du chancelier Marx déclarant, le 2 janvier 1924, dans le Reichstag, que la garantie de

(1) Schmitt, p. 221.

la liberté de vote (sanctionnée par l'art. 125 RV) ne pouvait être suspendue par l'article 48 si la mesure y tendant ne se fondait pas expressément sur l'énumération faite au § 2 *in fine* des droits fondamentaux. Or, l'article 125 n'étant pas compris parmi ceux énumérés comme susceptibles d'être suspendus, il faut donc bien en conclure que pour Marx, et de même que l'entend Schmitt, l'énumération faite par l'article 48, § 2, phrase 2 *in fine* n'a qu'une valeur d'exemple, et cette prérogative attribuée par lui au Président peut jouer pour tous les autres droits fondamentaux.

Mais il ne s'agit là que d'opinions isolées et personnelles à leurs auteurs. Elles ne peuvent à elles seules constituer une base suffisante pour justifier une opinion aussi radicale que celle de Schmitt dans une question aussi importante.

Tout au plus peuvent-elles valoir comme l'indice d'une certaine tendance, qui s'affirme dès le début de la République allemande, et favorable à une extension des pouvoirs dictatoriaux du Président. On peut accorder à ces affirmations une certaine importance psychologique, mais leur signification doctrinale est nulle et doit être considérée comme telle. Psychologiquement, même la période dans laquelle furent émises ces opinions, par son caractère troublé et instable, apporte l'explication de ces affirmations étonnantes dans un moment où le rôle politique du Président se situait immédiatement au-dessous de zéro.

Schmitt lui-même ne paraît d'ailleurs pas attacher à ces citations une importance décisive, et il se réserve de trouver des arguments plus probants dans les débats mêmes de l'Assemblée de Weimar. A l'en croire, tout concourt dans les débats de l'Assemblée nationale relatifs à l'article 48 à démontrer que, pour les auteurs de la Constitution eux-mêmes, les compétences réservées au Président par la deuxième phrase de l'article 48 sont à distinguer de celles que lui attribue la première (1).

L'esprit même dans lequel la commission de la Constitution envisageait la valeur de cet article est exprimé sans

(1) *Op. cit.*, p. 230.

équivoque possible par la communication du rapporteur, Dr Ablass : « Dans l'article 49 (actuellement devenu l'art. 48) le Président du Reich reçoit une compétence tout à fait nouvelle... C'est, d'une part, la compétence de rétablir la sécurité et l'ordre public, le cas échéant, avec le concours de la force armée, et *ensuite* (souligné par Schmitt) la compétence de suspendre éventuellement en tout ou partie les droits fondamentaux. Cette compétence est très étendue mais, examinons les événements actuels et nous estimerons que cette compétence est née de la nécessité des temps et qu'elle donne au Président un moyen sûr et auquel il ne renoncera dans aucune circonstance. Je salue avec la plus grande joie ce renforcement du pouvoir présidentiel. »

Ainsi, conclut Schmitt, deux compétences bien distinctes doivent être assurées au Président du Reich. Et de citer pour renforcer cette affirmation l'intervention du député V. Delbruck à l'Assemblée nationale le 5 juillet 1919 :

« Le Président peut intervenir avec le concours de la force armée et prendre les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre public... Il peut, en outre, suspendre toute une série de droits fondamentaux... Jusqu'à la publication de la loi complémentaire, le Président peut prendre sans aucune limitation les mesures appuyées sur la première phrase, et, très certainement, chaque espèce de mesures : prescriptions de droit, établissement de peines, création de tribunaux extraordinaires. » Or, toutes ces mesures citées à titre d'exemple par V. Delbruck heurtent des droits fondamentaux qui ne sont pas compris dans l'énumération du paragraphe 2, phrase 2.

Cette extension en dehors de toute intention du Président de développer son influence personnelle à la faveur des événements était nécessaire et déterminée inéluctablement par les contingences pratiques entraînant l'application des pouvoirs extraordinaires du dictateur. La nécessité de l'état de siège se présentant, en effet, de façon impérative, l'efficacité de celui-ci, et donc son application même, sont liées aux moyens dont dispose le dictateur. C'est la doctrine courante qui, au contraire, apparaît insuffisante en regard de la pratique de l'état de siège et de son essence même.

La doctrine de l'intangibilité de la Constitution qui prétend limiter à sept droits fondamentaux le champ d'application de l'état d'exception, ne songe nullement, en effet, que la mise en œuvre de l'état d'exception implique dans son essence même une violation de la Constitution.

Et Schmitt de citer de nombreux exemples de violations de la Constitution par le Président du Reich dans l'exercice de ses pouvoirs exceptionnels. « De tels empiétements se présentent, en effet, de manière nécessaire dès qu'il est fait usage d'un des moyens typiques de l'état d'exception : la dévolution du pouvoir exécutif... On ne peut raisonnablement contester que c'est là un empiétement dans les dispositions de la Constitution, car la concentration des compétences dans les mains du Président ou de ses commissaires civils ou militaires modifie toutes les dispositions de la Constitution fixant la répartition de ces compétences... Ainsi, l'interprétation coutumière devrait caractériser comme anticonstitutionnel tout le processus. » Et Schmitt, par de nombreux exemples (1), montre comment la doctrine ancienne consciente de cette faiblesse de son système s'est efforcée de voiler par des artifices de droits, les parant d'un caractère emprunté, ces violations de la Constitution. Ce qui a amené Thomas, discutant la même question, à écrire que la thèse de Schmitt était exacte, tout au moins dans sa partie négative, « car la doctrine ancienne ne trouve ni dans le texte ni dans l'histoire de la C. W. un appui suffisant et se développe en contradictions et en sophismes (2) ».

Et il est certain que par un étrange paradoxe, alors que la doctrine avant Schmitt considérait la Constitution dans son ensemble comme intangible et à l'abri des atteintes de l'article 48, la réalité politique avait déjà imposé comme nécessaire une extension de l'article 48 avec pour conséquence la substitution au concept statique d'un pouvoir dictatorial enchaîné à quelques droits d'interprétation stricte, un système dynamique où les nécessités du moment et non plus

(1) P. 218.

(2) « Die Regelung der Diktaturgewalt », *D. J. Z.*, 1924, Hft 17-18, p. 657.

la lettre morte des prescriptions constitutionnelles déterminaient les variations d'amplitude du pouvoir dictatorial, avec de ce fait la possibilité pour lui d'étendre son activité extraordinaire au domaine tout entier de la Constitution. Que l'on considère, en effet, les applications faites au cours des cinq premières années de la République, et l'on devra convenir avec Schmitt que « l'utilisation pratique de l'article 48 ne s'est en aucune manière restreinte aux limites que lui assignait l'interprétation courante. Car un état d'exception efficace serait impossible si en dehors des sept droits fondamentaux de la phrase 2 du paragraphe 2, chaque autre article de la Constitution imposait une invulnérable limite à l'activité du Président ».

Et Schmitt de citer comme exemples les plus caractéristiques de la suspension par mesure dictatoriale de droits fondamentaux non prévus par l'article 48, § 2 l'établissement de tribunaux extraordinaires par ordonnances présidentielles, alors que l'article 105 les interdit formellement (1), et les multiples interventions économiques et financières du Président du Reich portant atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie sanctionnée par l'article 152 RV (2).

Ainsi donc l'étude du texte lui-même, comme celle de son élaboration, la pratique du pouvoir dictatorial de même que la connaissance de son essence intime, tout concourt à prouver que le Président du Reich ne saurait, dans l'exercice de son pouvoir dictatorial, être limité aux seuls droits fondamentaux énumérés dans l'article 48. Le pouvoir dictatorial du Président n'est pas limité à quelques articles à l'exclusion de tous les autres, il peut s'étendre selon les circonstances qui nécessitent sa mise en œuvre à la Constitution tout entière dans chacune de ses parties (3) : « La dictature est toujours quelque chose d'anormal (*Etwas Abnormes*) car la limitation de droit public des compétences demeure en elle dépendante de la nature des choses, c'est-à-dire du jugement du détenteur des pleins pouvoirs, et ceci assurément dans

(1) Sur la création de tribunaux extraordinaires, voir Kern, *Ausnahmegesetze und Reichsverfassung*.

(2) P. 239.

(3) P. 243.

une étendue impossible à supputer, car il n'en est pas ici comme en d'autres périodes où une limitation raisonnable résulte, dans le cours des temps de situations normales. Une compétence dans le sens où elle serait paraphrasée conformément aux faits par une loi préalable ne se présente pas ici. »

A défaut donc d'une réglementation et d'une délimitation précises et qui manquent jusqu'à ce jour, c'est dans l'esprit même de la Constitution et dans l'essence du pouvoir dictatorial du Président du Reich, qu'il faut chercher la limite aux pouvoirs exceptionnels du chef d'Etat.

Selon Schmitt, les limites générales imposées à l'application de l'article 48, § 2, sont au nombre de trois qui sont :

A) La Constitution elle-même en tant que base de la sûreté et de l'ordre public.

B) Le minimum intangible d'organisation contenu dans l'article 48.

C) La notion de « mesures » auxquelles doit se limiter l'activité du dictateur.

Reprenons ces divers éléments :

A) La Constitution elle-même en tant que base de la sûreté et de l'ordre public. « L'article 48 fait partie intégrante d'une Constitution en valeur. Ce qui est normal, de même que la décision là-dessus, ce que sont la sûreté et l'ordre public ne peut être fixé par l'article 48 sans se référer à la Constitution. Le concept de sûreté et d'ordre public, de même que les troubles le menaçant ne peuvent être déterminés indépendamment de la Constitution (1). » La Constitution dans son ensemble ne pourrait être mise de côté en s'appuyant sur l'article 48.

B) Le minimum intangible d'organisation contenu dans l'article 48. Cet article fonde tout d'abord une compétence, celle du Président du Reich, et seulement du Président tel que le veut la Constitution. Les mesures de l'article 48 nécessitent en outre le contreseing d'un ministre qui, dans la conduite de sa charge a besoin de la confiance du Reichstag. De plus, demeure indispensable le contrôle d'un gouvernement reposant lui-même sur la confiance du Reichstag.

(1) P. 91.

Gouvernement et Reichstag appartiennent donc au minimum intangible d'organisation de l'article 48. Jamais le Président ne pourrait, en s'aidant de l'article 48, empêcher la réélection ou la réunion du Reichstag ou intervenir dans un vote intéressant la Constitution.

C) Activité limitée à des mesures et concept des « mesures ». De l'article 48 résulte que le Président ne peut prendre que des mesures, c'est-à-dire des interventions essentiellement limitées dans le temps et dans l'espace parce que déterminées dans leur caractère par leur objet même qui est le rétablissement de l'ordre et de la sécurité publique.

Leur originalité réside essentiellement dans la dépendance où est leur nature d'un état de choses concret et dans leur objet entièrement dominé par un but positif. Ainsi, selon l'état des choses, la même mesure peut avoir des contenus successifs différents selon l'état des choses, puisque étant entièrement dépendantes d'un but matériel objectif.

Ces mesures sont donc essentiellement caractérisées par le fait que les dispositions prescrites par leur contenu sont entièrement déterminées par un fait donné de nature concrète entièrement dominées par un but positif. Ainsi la même mesure peut avoir à divers moments selon l'état des choses un contenu différent et ne connaît aucune forme propre de droit. La jauge n'en est donc pas dans une norme générale de décision préexistante, comme c'est le cas dans un jugement judiciaire et où tend précisément la légitimité du jugement. L'originalité des mesures présidentielles réside, dans la dépendance de leur but, d'un état de choses concret ; très justement Schmitt note que dans son concept même la mesure du Président est entièrement déterminée par la *clausula rebus sic stantibus*.

Ainsi, le Président ne peut, par la voie de l'article 48, § 2, prononcer des jugements de droit ; il serait contraire à l'esprit juridique d'accepter un double législateur constitutionnel : le législateur normal de l'article 68 RV et le législateur extraordinaire de l'article 48, § 2. « Le Président du Reich n'est pas un législateur, il ne peut faire aucun des actes qui, par

(1) P. 247.

leur liaison à un processus déterminé, ont acquis une telle forme de droit qu'ils cessent d'être exclusivement déterminés par l'état des circonstances, ainsi donc d'être des mesures. » Il ne peut pas publier de lois formelles selon l'article 68 RV. Il ne lui est pas possible, sur la base de l'article 48, de déclarer la guerre conformément à l'article 45 RV, d'établir le budget conformément à l'article 85 RV, ou de pourvoir en tant que mesure à la loi d'empire prévue par l'article 48 RV *in fine*. La Constitution elle-même a pris soin de soustraire par leur formalisation de tels actes au domaine des mesures présidentielles.

Dans sa *Verfassungslehre* parue en 1928, Schmitt a repris sa précédente démonstration en la défendant contre la théorie de Grau par les considérations suivantes.

Sans doute l'affirmation de Grau est-elle juste, déclarant la Constitution intangible et hors des atteintes de la dictature du Président. Cette proposition, dit Schmitt, ne peut être raisonnablement discutée par personne dans son exactitude.

Mais la question n'est pas de savoir si la Constitution est intangible, ce qui se comprend de soi-même, mais bien de savoir ce qu'est en soi la Constitution. Le système de Grau repose en réalité sur une confusion entre la Constitution *an sich* et chaque disposition isolée de la Constitution.

La dictature du Président est une dictature commissionnée ayant pour but aux termes de l'article 48 le maintien ou le rétablissement de la sécurité et de l'ordre public, c'est-à-dire la protection ou la défense de la Constitution existante. Mais, protection de la Constitution et protection de chaque disposition isolée de la Constitution est aussi peu la même chose qu'intangibilité de la Constitution et intangibilité de chaque disposition isolée de la Constitution. Si chaque disposition isolée de la Constitution devient également intangible, la conséquence en est que la protection de la Constitution au sens positif et substantiel (*im positiven und substantiellen Sinn*) est sacrifiée à la protection des lois constitutionnelles au sens formel et relatif.

(1) P. 112.

Le sens profond de l'article 48, § 2 est de ce fait complètement renversé dans son contraire par la théorie de Grau ; ce n'est plus la Constitution mais les dispositions constitutionnelles isolées qui sont protégées. « Celles-ci sont intangibles c'est-à-dire qu'elles opposent un obstacle infranchissable à une protection efficace de la Constitution en soi. »

Dans des limites aussi larges que celles que lui reconnaît Schmitt les pouvoirs extraordinaires du Président du Reich connaissent donc une croissance sans précédent.

En effet, tous les facteurs politiques supérieurs qui ne sont pas compris dans le minimum d'organisation de l'article 48 peuvent être éliminés : ainsi le peuple du Reich quant au plébiscite et quant à l'initiative populaire, les gouvernements des pays, leurs représentations, leurs peuples. De même les constitutions des pays tombent sans restrictions à la disposition du dictateur du Reich. Ce dernier ne sera même pas arrêté par l'institution de la Haute Cour de justice du Reich, aussi longtemps du moins qu'il ne s'agira pas d'une plainte du Président du Reich lui-même touchant une violation de la Constitution, puisqu'il ne saurait se soustraire lui-même au minimum d'organisation sociale prévu par l'article 48, § 2. Il en est de même pour tous les organes supérieurs du contrôle du Reich : *Reichsgerichte*, tribunaux des pays, car sans aucun doute, l'ordonnance suspendant momentanément l'activité d'un tribunal n'est pas un acte de législation, mais une mesure dans le sens le plus strict du mot. « Allons plus loin encore : rien ne pouvait empêcher le Président du Reich de suspendre momentanément toutes les autorités administratives et judiciaires du Reich, y compris tous les organes autonomes d'administration. » (1)

Critique de la théorie de Schmitt.

La théorie de Schmitt malgré sa confirmation dans les faits a été vivement critiquée par Nawiasky (2).

En premier lieu, pour Nawiasky, l'intégration du gouver-

(1) Nawiasky, *Die Auslegung des Art. 48*, RV. A. off. R. NF, 9, 1925, p. 7.

(2) Nawiasky, *op. cit.*, p. 1.

nement dans le minimum d'organisation constitutionnelle de l'article 48 est des plus critiquables, cet article n'y faisant aucune allusion : sans doute pourrait-on objecter que le Président du Reich sans le gouvernement du Reich n'est en rien le Président tel que le veut la Constitution. Le gouvernement du Reich devrait alors dans une certaine mesure être considéré comme une annexe inséparable du Président du Reich.

Mais l'existence d'un tel lien ne peut être défendue qu'en se plaçant sur le terrain de la répartition du pouvoir politique entre divers facteurs. Or, l'article 48, ainsi que Schmitt le conçoit, ruinant systématiquement le principe de la séparation des pouvoirs au profit de leur réunion dans les mains d'un seul, on ne peut, en partant de cet article, concevoir comme lui appartenant une disposition générale de la Constitution servant la séparation des pouvoirs.

Quant aux bornes posées par Schmitt aux pouvoirs dictatoriaux du Président du Reich, elles ne résistent pas à l'examen.

La première de ces limites consistant dans l'exclusion des modifications constitutionnelles, serait justifiée par le fait que les pouvoirs exceptionnels de l'article 48 reposent sur la Constitution elle-même. Cette raison est, dit Nawiasky, tout à fait insuffisante. La modification de la Constitution par la voie législative, avec le concours d'une majorité qualifiée, en faisant abstraction des droits du gouvernement, est en effet une prérogative du Reichstag qui repose également sur la Constitution (art. 76). Pourquoi le Président du Reich ne pourrait-il donc, lui aussi, dans certaines circonstances, en vertu d'une autre disposition constitutionnelle ayant pour objet une situation particulière, recevoir le droit de modifier la Constitution, surtout si ces modifications doivent être d'ordre essentiellement temporaire ainsi que le cas en est pour toutes les mesures du Président prises sur la base de l'article 48 ? Dans ce système l'article 70 représenterait la norme pour le cas général, l'article 48, la norme pour le cas d'exception.

Si poursuit Nawiasky, la possibilité de modifications constitutionnelles sur la base de l'article 48 est rejetée par

Schmitt, et ne peut être pour le motif qu'il en donne, cela ne peut s'expliquer que par ce motif : l'article 48 ne prévoit pas un mode spécial de modifications constitutionnelles, de ce fait l'unique moyen pour modifier la Constitution est donné par l'article 76, et ainsi sont exclues toutes les atteintes de fait au texte constitutionnel.

En second lieu, la distinction de Schmitt entre la Constitution en soi et les dispositions constitutionnelles isolées, sur lesquelles seules peuvent porter des mesures de fait, manque de tout fondement positif. Ici ne doit être considéré que le caractère de ces dispositions en tant que normes constitutionnelles et ce caractère ne peut se concevoir que comme d'un ordre juridiquement formel. Il s'en suit que l'on ne peut demeurer attaché à la seule intangibilité de groupes neutres de dispositions constitutionnelles (art. 48), mais que l'on doit, au contraire, reconnaître la même qualité à toutes les dispositions de la Constitution. « D'autre part, cette distinction porte en soi le danger de généralisation (*des Gleitens*) quant on s'aperçoit dans leur base tous les autres articles de la Constitution pour s'attacher à ne chercher frénétiquement (*Kramhft*) que dans l'article 48 lui-même le plus possible de points d'appui » (1).

« La Constitution prononce ce qu'est dans l'état d'ordre normal... Mais la Constitution fixe ce qu'est l'Etat par rapport à une situation normale et prédéterminée des choses. Dans l'article 48 est présupposée une situation anormale (*eine abnormale Situation*) et en conséquence est conféré un pouvoir extraordinaire pour permettre le rétablissement de la situation normale. Mais l'article 48 fait partie intégrante d'une Constitution en valeur. Ce qui est normal, de même que la décision sur ce point, ce qu'est l'ordre de la sécurité publique, ne peut être de ce fait envisagé par l'article 48 sous l'ignorance de la Constitution » (2).

Rien dit, Nawiasky, ne peut être objecté à cette phrase mais elle est incomplète : « Non seulement l'ordre normal est établi lui-même dans la Constitution, et ne peut donc être jugé en faisant abstraction de la Constitution elle-même, dans son ensemble (*als Ganzes*).

(1) P. 14.

(2) Schmitt, *op. cit.*, p. 92.

Les pouvoirs anormaux tendant au rétablissement de l'ordre normal sont eux aussi déterminés dans la Constitution, et donc, ne peuvent être appréciés en faisant abstraction de la Constitution en tant que tout. Il est reconnu par Schmitt lui-même que l'article 48 fait partie constituante de la charte de Weimar. Il en résulte donc, poursuit Nawiasky, que cet article ne doit pas être envisagé en opposition avec le reste de la Constitution, et en conséquence les pouvoirs qu'il recèle ne peuvent donc être appréciés indépendamment des autres dispositions de la Constitution. Bien au contraire, cet article doit être interprété dans le cadre total de la Constitution, et les pouvoirs qu'il met à la disposition du Président doivent, à l'inverse de la théorie de Schmitt, être dans la mesure du possible harmonisés (*im Einklang gebracht*) avec le reste de la Constitution » (1).

Ainsi la Constitution en tant que telle de même que chacune de ses parties, est soustraite aux atteintes, tant matérielles que formelles du dictateur pour autant qu'une dérogation n'est pas expressément prévue par la Constitution elle-même.

« En conclusion, écrit, Nawiasky, il ne s'agit pas de démontrer que les pleins pouvoirs de l'article 48 sont limités par d'autres dispositions constitutionnelles, mais bien au contraire il doit être démontré en quoi ces pleins pouvoirs ne sont pas bornés par les autres dispositions de la Constitution. En d'autres termes : dans le doute les autres dispositions de la Constitution l'emportent sur l'article 48 et non l'article 48 sur le reste de la Constitution. »

Théorie de Jacobi.

Jacobi, professeur à l'université de Leipzig, après s'être déclaré en accord complet avec Schmitt ajouta encore aux considérations du premier les observations suivantes :

1^o En ce qui concerne les ordonnances présidentielles sur la base de l'article 48 §, 2, aucun droit d'examen par les tribunaux n'est possible en ce qui concerne l'existence et

(1) Nawiasky, p. 20.

l'intensité du trouble ou de la menace de l'ordre et de la sûreté publique non plus que la nécessité des mesures prises par le Président pour rétablir ou maintenir l'état normal. La liberté d'appréciation du Président en cette matière est donc absolue.

2° Les ordonnances présidentielles sur la base de l'article 48, § 2 ne peuvent être abrogées que par une loi du Reich prise ultérieurement ou une délégation suffisante du droit d'ordonnance du dictateur : ainsi, les ordonnances basées sur le § 4 de l'article 48 peuvent être abrogées par celles prises sur la base du § 2 du même article.

3° D'autre part, Jacobi exprime son désir de voir promptement votée la loi complémentaire prévue au § 5 de l'article 48. Cette loi devra avoir pour objet l'établissement d'un complexe déterminé de conséquences juridiques, se rattachant à un acte formalisé, autorisé seulement sous des hypothèses strictement fixées. *

Jacobi examine ensuite la question de savoir si l'article 48 § 2 autorise le Président à prendre des mesures s'opposant aux autres articles de la Constitution. Pour résoudre cette question, Jacobi reprend la thèse de Schmitt, distinguant entre la Constitution en soi inviolable en tant que base de l'organisation de l'Etat, et chaque disposition particulière de la Constitution. Selon Jacobi, il convient de distinguer entre ces trois hypothèses.

1° Modification par voie d'ordonnance présidentielle d'un texte constitutionnel, entraînant modification de son contenu et de sa valeur. Une telle modification n'est pas dans les pouvoirs que l'article 48 confère au Président du Reich.

2° Suspension, en vertu d'un texte préalable, d'articles isolés de la Constitution. C'est le cas qui se présente pour les droits fondamentaux énumérés au § 2 de l'article 48.

3° Atteintes aux dispositions constitutionnelles (*Verfassungsdurchbrechung*). Dans ce dernier cas le contenu de l'ordonnance d'exception contreviendra à une norme de droit constitutionnelle. Mais celle-ci restera par ailleurs

(1) *Zur Tagung deutscher Staatsrechtslehrer*, op. cit., p. 30.

en valeur, l'ordonnance ne tend à agir que comme une loi modifiant la Constitution au seul point de vue matériel. Et l'article 48 lui-même couvre l'opposition d'une telle ordonnance présidentielle avec le texte constitutionnel atteint par elle.

Pour justifier cette affirmation Jacobi, se réfère à la nature de l'état d'exception tel qu'il était établi dans l'ancienne constitution du Reich. De l'élaboration de l'article 48 il déduit la volonté du législateur de mettre aux mains du Président les pouvoirs compris avant la révolution dans le droit d'état de guerre. La clause générale de l'article 48 embrasse le précédent droit d'ordonnance donné par le § 9 du B Z G du 4 juin 1851 au détenteur de la puissance militaire, et la dévolution sur sa personne du pouvoir exécutif. Ainsi, les mesures permises au Président du Reich lui permettent les atteintes aux normes de droit constitutionnelles. Ainsi est justifiée pour Jacobi la pratique en cette matière du gouvernement du Reich au cours des années précédentes qui devait, dans sa plus grande partie, être condamnée par la doctrine jusque-là dominante.

Dans sa conclusion, Jacobi, après avoir évoqué la lutte possible entre le Reichstag et le Président du Reich armé de l'article 48, ne se dissimule pas que les moyens mis à la disposition du Reichstag pour contrebalancer les pouvoirs dictatoriaux du Président ne répondent pas suffisamment aux conditions qui dans l'état de droit doivent entourer le droit d'exception.

TROISIÈME PARTIE

Le régime national-socialiste

Il peut paraître, à première vue, discutable de grouper sous ce titre l'étude des événements politiques depuis le 24 mars 1933. A aucun moment, en effet, le régime de Weimar n'a été expressément aboli. Les organes du gouvernement républicain demeurent, au point de vue formel tout au moins, tels que précédemment, et la question est discutée de savoir si la Constitution de Weimar conserve encore sa valeur ancienne et dans quelle mesure.

Le régime nouveau, apparu le 30 janvier ou le 24 mars 1933 — on peut prendre indifféremment l'une ou l'autre de ces dates comme point de départ de la Révolution hitlérienne — envisagé dans sa structure au point de vue du droit public, présente, en effet, une image, qui extérieurement n'évoque guère le phénomène accoutumé des changements de régimes (1). Il lui manque ce processus révolutionnaire qui, en général, les caractérise : tout d'abord le renversement violent du régime ancien, lui succédant la période de transition où s'affirment les tendances nouvelles de gouvernement, et enfin la sanction juridique du fait accompli, ou plutôt le passage de l'état de fait à l'état de droit, par la publication d'une nouvelle loi constitutionnelle.

Il convient cependant de ne pas se laisser abuser par l'absence de ces phénomènes dans la révolution nationale-socialiste, où n'est pas moins tangible que dans les autres

(1) Scheuner, *Die nationale Revolution*, A. off. R. NF. B. 24, 1934, p. 197 et s.

exemples historiques, la force révolutionnaire qui refoule le droit ancien.

Sans doute, le cours légal de la révolution nationale-socialiste peut-il faire illusion (1), mais si les institutions anciennes subsistent dans l'état nouveau et en particulier le Président du Reich, nous verrons, par l'étude des textes, qu'elles sont vidées de tout pouvoir réel, qu'elles ne représentent plus que des vestiges formels de l'ancien Etat de Weimar.

Car si la loi des pleins pouvoirs, qui jette les bases du gouvernement nouveau, se rattache au point de vue formel à l'ancienne constitution, par son contenu elle n'en représente pas moins un acte révolutionnaire et, de même, toute la législation ultérieure du régime national-socialiste trahira dans son contenu, sinon dans sa forme extérieure, un caractère nettement révolutionnaire.

Si le cours légal de la révolution nationale-socialiste peut abuser l'observateur et l'amener à rejeter ce terme de révolution, cependant cette légalité de la révolution national-socialiste n'a en rien entamé son énergie propre. Si, en conséquence, le droit ancien conserve sa valeur pour autant qu'il n'est pas expressément abrogé, ou ne contredit pas les tendances fondamentales du droit nouveau, il ne faut pas pour cela croire que le droit nouveau tire sa légalité de la constitution ancienne, ce qui aboutirait à substituer au concept de révolution celui d'évolution. La législation constitutionnelle du national-socialisme est un phénomène *sui generis*, qui ne saurait en aucune manière être rattachée à l'état de droit antérieur, qu'elle rejette précisément dans son idéologie.

D'une façon générale cette révolution peut se laisser diviser en trois périodes :

1^o Une première période prérévolutionnaire, de la nomination de Hitler comme chancelier du Reich aux élections du Reichstag du 5 mars 1933.

Comme nous l'avons vu, cette période est occupée par des mesures préparatoires destinées à faciliter le cours ulté-

(1) Voir Diele, *Die Legalität der NS Revolution*.

rieur de la révolution (réforme de la loi électorale, interdiction ou épuration de certains partis).

2° Ce n'est que dans la période suivante que s'affirme la révolution national-socialiste.

Elle débute avec la suppression, dans le Reich, d'un fédéralisme qui fût détourné de ses fins véritables pour servir les intérêts de partis politiques.

Et se clôt avec la loi des pleins pouvoirs du 24 mars 1933 qui fixe les normes générales d'organisation du gouvernement nouveau.

3° La dernière phase de cette période révolutionnaire est consacrée à la consolidation des pouvoirs acquis, à l'intégration du parti dans l'Etat et à l'identification de ces deux sujets de droits après la liquidation définitive du système ancien de lutte de classes et de partis.

La révolution est parachevée par la loi du 1^{er} août 1934 assurant la dévolution sur la personne du chancelier des pouvoirs de l'ancien Président du Reich.

CHAPITRE PREMIER

La loi des pleins pouvoirs du 24 mars 1933.

Comparée avec les précédentes lois de pleins pouvoirs votées par le Reichstag en 1923 et 1924, la loi du 24 mars 1933 révèle trois caractères particuliers, dans lesquels réside essentiellement son essence révolutionnaire. Elle réalise, au plein sens du mot, comme le remarque Schmitt (1), dans son essence même, le concept des pleins pouvoirs. Car elle ne met pas simplement à la disposition du gouvernement des pouvoirs particulièrement étendus, tout en prononçant à la différence des lois précédentes du même genre, l'élimination des différents organes de contrôle (communication au Reichstag de toutes les mesures prises en vertu de la loi et leur abrogation sur sa volonté), elle se distingue encore par trois points des exemples antérieurs.

1° En premier lieu, la loi du 24 mars crée un nouveau législateur d'Empire, dont les pouvoirs ne se bornent pas à la publication d'ordonnances, mais vont jusqu'à la création des lois du Reich au sens formel. Or, les compétences du gouvernement du Reich, en la matière, ne sont pas délimitées dans leur contenu, comme le cas en était jadis. Le gouvernement reçoit plutôt une sorte de blanc-seing, en conséquence du déplacement sur le cabinet du Reich de la puissance publique, déplacement dont l'habilitation aux pleins pouvoirs constitue l'apparence formelle.

Ainsi, l'activité propre et autonome du gouvernement du Reich se substitue au système de collaboration avec le corps électoral par l'intermédiaire du Parlement et refoule le concept ancien de l'état de législation parlementaire.

(1) Schmitt, « Das Gesetz zur Behebung der Not vom Volk und Reich », *D. J. Z.* 1933 417, p. 455 et s.

2° Le gouvernement du Reich a, de plus, la faculté de publier des lois constitutionnelles au sens formel et, créant un droit constitutionnel nouveau, susceptible de déroger aux normes constitutionnelles antérieures. En effet, le texte de base (art. 1 EG.) parle simplement de « lois d'Empire » sans faire de restrictions et, d'autre part, l'art. 3 du même texte ruine la garantie de l'art. 70 RV remettant au Reichstag la procédure de modifications législatives constitutionnelles.

Il faut noter, à ce sujet, que l'art. 2 de la loi du 24 mars, disposant que le gouvernement du Reich peut déroger à la Constitution, n'a pas le même sens que la disposition analogue de la loi du 13 octobre 1923, selon laquelle les ordonnances du gouvernement pouvaient déroger aux droits fondamentaux. « Il ne s'agit pas, dans le cas présent, d'une autorisation à violer des dispositions constitutionnelles dans des hypothèses bien déterminées, mais de la compétence bien plus étendue à émettre de nouvelles lois constitutionnelles, ayant pour but de se substituer aux dispositions constitutionnelles antérieures. Une fraction du pouvoir législatif en matière constitutionnelle est ainsi attribuée au gouvernement du Reich. De ce fait, les lois nouvelles intéressant la Constitution du Reich pourront tout aussi bien substituer à la Constitution antérieure de nouvelles dispositions de droit, de valeur générale et permanente, que violer les dispositions constitutionnelles existantes dans des cas isolés et passagers (1). »

3° En dernier lieu, la dévolution au gouvernement du Reich de ces compétences, en matière constitutionnelle, révèle une structure tout autre que dans les précédentes lois des pleins pouvoirs.

Aucune limitation tangible n'est apportée dans l'intérieur de son cadre à la loi du 24 mars en ce qui concerne son contenu. Elle constitue, au contraire, pour une durée de quatre années et sous certaines réserves, une habilitation illimitée. « A côté de la création d'un nouveau facteur législatif en matière constitutionnelle, cette particularité de lo-

(1) Schmitt, *op. cit.*, p. 456.

gique juridique que révèle la structure de l'habilitation est, tant pour l'interprétation de la loi que pour la possibilité d'un examen ultérieur, d'une importance décisive (1). »

Bases juridiques de la loi du 24 mars 1933.

La question se pose donc de la base juridique de cette loi aux caractères si particuliers.

Au point de vue formel, cette loi repose sur l'art. 76 de la Constitution de Weimar. L'opinion dominante en doctrine ne reconnaît, en effet, aucunes limites à la compétence qu'il édicte touchant la modification de la Constitution. Sans doute quelques auteurs ont-ils soutenu que la base même de la Constitution doit être soustraite au domaine de l'art. 76 RV (2). Mais cette théorie, d'ailleurs généralement rejetée, ne saurait être appliquée ici, sans négliger le caractère nouveau de la loi du 24 mars qui, interprétée dans son esprit, n'est pas une loi modifiant la Constitution, mais bien annonçant une Constitution nouvelle qui ruine dans sa base celle de Weimar.

Au surplus, une telle distinction entre les dispositions de la Constitution, prétendues intangibles et les dispositions accessibles au législateur qualifié est dépourvue de toute consistance, puisqu'aucun droit d'examen ultérieur n'est prévu contre un acte du législateur constitutionnel.

Un autre fondement de la loi des pleins pouvoir pourrait aussi, selon Schmitt, être cherché dans le Staatsnotrecht, quoique la doctrine allemande dans son ensemble n'y soit guère favorable. Mais la loi elle-même des pleins pouvoirs paraît en admettre l'existence qui s'y réfère implicitement dans son intitulé : *Gesetz zur Behebung der Not vom Volk und Reich*.

En réalité, il n'y a là que des discussions de texte sans grand intérêt. La loi du 24 mars ne peut tirer sa valeur juridique d'une constitution qu'elle tend, en fait, à abolir. Ce qui fait sa force, c'est sa valeur même de symbole du triomphe de la cause national-socialiste, de premier pas vers la

(1) Schmitt, *id.*

(2) Voir Thoma, *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, BII, p. 153.

reconstruction de l'Etat selon des principes qui ralliaient déjà la presque majorité du peuple allemand.

Et Schmitt, citant une phrase d'Ebert qui, dans une ordonnance prise en 1920, déclare que « la conformité des motifs au droit n'est pas un caractère essentiel de la puissance publique », se demande, alors que ce point de vue fût approuvé par les tribunaux de l'Etat de Novembre, pourquoi il ne serait pas, à plus forte raison, acceptable pour la première sanction législative d'un idéal défendu souvent au prix de leur sang par plus de douze millions d'Allemands.

Titulaires des pleins pouvoirs.

La loi du 24 mars connaît dans son texte une double limitation. D'une part, elle perd sans plus force de loi au 1^{er} avril 1937. D'autre part, elle devait être abrogée si le gouvernement actuel du Reich était remplacé par un autre (art. 5).

En ce qui concerne la première limitation, on ne la retrouve pas dans les lois ultérieures du gouvernement national-socialiste. Celui-ci a donc en tout temps la possibilité de suspendre l'effet de cette limitation, puisque les lois ultérieures lui accordent des pouvoirs plus étendus encore que celle du 24 mars.

La limitation prévue à l'art. 5 paraît plus efficace. Cependant les lois ultérieures n'y faisant plus aucune allusion, on peut penser, là aussi qu'au point de vue politique pur la question n'appartient plus au domaine des réalités possibles (1).

Cependant, théoriquement du moins, en l'absence de toute abrogation expresse, cet article demeure toujours en valeur, tout au moins pour cette loi même. Au point de de vue purement théorique, s'entend, la question s'est donc posée jusqu'à la mort du Président Hindenburg.

La loi du 24 mars 1933 ne spécifie pas quand est donné le cas de son abrogation en conséquence d'un changement de gouvernement. Deux conceptions sont donc possibles.

(1) Wagner, *Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung im NS Verfassungsrecht*, p. 16.

En premier lieu, toute modification apportée au gouvernement dans sa composition primitive pourrait constituer le cas prévu à l'article 5. En second lieu, seul pourrait conduire à l'abrogation de plein droit de la loi, le retrait d'ensemble du gouvernement et de son chef.

De l'avis de tous les commentateurs, la seconde hypothèse seule doit être prise en considération. Pratique politique et théorie constitutionnelle confirment ce point de vue.

Le retrait d'un ministre isolé ou de certains ministres, leur remplacement par d'autres, ne peut signifier la substitution à l'ancien d'un nouveau gouvernement ; un ministre ou quelques ministres ne forment pas à eux seuls le gouvernement. Cela résulte implicitement de l'art. 57 RV. Ils ne sauraient être envisagés que comme de simples collaborateurs. Et la valeur de cette constatation admise sous le régime de Weimar ne peut que croître sous le régime national-socialiste. Il convient donc d'établir où réside l'identité de l'actuel gouvernement. Il est hors de doute que la direction politique par Hitler, en tant que chancelier, en constitue le caractère le plus frappant. C'est avant tout son chef qui confère au gouvernement national-socialiste son caractère propre. On peut donc penser que le seul retrait du chancelier constituerait le cas prévu à l'article 5.

À côté de cela, d'ailleurs, d'autres éléments contribuent à donner au cabinet Hitler un caractère particulier qui par leur disparition pourraient entraîner son retrait de droit.

Telles sont la confiance témoignée au cabinet par le Président du Reich, la participation à celui-ci de personnalités politiques qui furent englobées dans « le plébiscite de confiance » du 5 mars 1933, la collaboration de techniciens dont le remplacement par des partisans modifierait le caractère politique de l'actuel gouvernement (1).

Cependant, quant à la question de savoir, dans quelle mesure une modification de ces éléments ébranlerait ou supprimerait l'identité du gouvernement actuel, c'est une question politique à laquelle il ne peut être répondu à l'avance.

La vie politique elle-même confirme ce point de vue. C'est

(1) Schmitt, *op. cit.*, p. 472.

ainsi que, pas plus dans le remplacement du premier ministre de l'Economie du cabinet Hitler par le Dr Schmitt, que dans la nomination du Darre au ministère de l'Agriculture, ou l'admission de Roehm et ensuite de Hess au gouvernement du Reich, on ne vit là de modifications susceptibles de répondre à l'hypothèse de l'article 5. Au surplus, cette seconde conception est celle qui répond le mieux aux tendances de l'ordre nouveau et, entre autres, à celles de la stabilité et de la permanence dans la conduite de l'Etat.

Etendue des pleins pouvoirs.

La compétence accordée au gouvernement du Reich en matière de législation embrasse un domaine très large. Les lois prises par le gouvernement du Reich, dites lois simplifiées, peuvent, en effet, porter sur toutes les matières susceptibles d'être réglées par voie législative (art. 1). Ces lois, d'ailleurs, ne doivent pas, étant donné leur caractère même, permanent et général, être confondues avec les « mesures » prévues par les lois antérieures des pleins pouvoirs.

Le nouveau législateur n'est d'ailleurs pas astreint à se limiter aux cadres de la Constitution encore en vigueur. Ce qui fait la valeur de la loi nouvelle, c'est précisément que le législateur gouvernemental y est autorisé à déroger au droit constitutionnel antérieur, à créer un droit constitutionnel nouveau, au sens matériel (article 2). La loi du 24 mars parle, en effet, simplement de « lois d'Empire », et l'article 3 rejette parmi les dispositions non applicables à la loi des pleins pouvoirs, l'article 76 remettant au Reichstag le soin de pourvoir aux modifications de la Constitution.

Le sens de cette expression de l'article 2, « lois dérogeant à la Constitution », est double : la législation simplifiée peut, d'une part, substituer au droit ancien un droit constitutionnel nouveau et, d'autre part, également violer, dans des cas isolés, sans les abroger, les dispositions de la Constitution de Weimar (1).

Ces lois constitutionnelles ne se distingueront ni dans leur forme ni dans leur processus d'élaboration des autres

(1) Pfundner, *Die neue Stellung des Reichs*, p. 13.

lois simplifiées, une telle différence n'étant pas nécessaire dans un Etat autoritaire où les lois ne sont plus établies par un vote parlementaire, mais par la volonté du gouvernement.

Touchant l'œuvre législative du gouvernement national-socialiste, la question a été discutée de savoir s'il ne conviendrait pas qu'y fût indiquée, dans chaque cas, s'il s'agit seulement d'une dérogation à la Constitution dans un cas isolé, ou bien s'il est substitué au texte ancien une disposition constitutionnelle nouvelle, de sorte que le texte ancien doive être considéré comme définitivement aboli.

Medicus, à ce sujet, fait justement remarquer (1) que la difficulté serait très grande s'il fallait, dans chaque cas particulier, établir que telle disposition constitutionnelle n'est violée que dans un cas isolé, ou que, au contraire, le droit nouveau la rend sans objet désormais. La pratique se borne, en général, à disposer que « toute disposition contraire de la Constitution est abrogée ».

En ce qui concerne d'autre part les lois du gouvernement national-socialiste créant un nouveau droit constitutionnel, il est hors de doute que le gouvernement peut leur donner une valeur constitutionnelle renforcée et fixer que ces lois auront le pas sur les autres et ne pourront être abrogées ou modifiées que selon un processus particulier. Ce qui, évidemment, ne doit pas être interprété dans le sens d'un retour à l'article 76 RV. Pratiquement, le cas ne s'est d'ailleurs pas encore présenté.

Nous savons que la compétence reconnue au gouvernement en matière législative par la loi des pleins pouvoirs est *umfassend*. Le gouvernement ne connaît en cette matière que des bornes immédiates tirées de l'objet même de la loi, l'objet de ces lois simplifiées étant en effet de relever de sa détresse le peuple et le Reich.

En particulier, la législation simplifiée du gouvernement national-socialiste s'étend sur le droit budgétaire (art. 85 RV), et sur l'acceptation de crédits (art. 87 RV) (art. 1 § 2 de la loi du 24 mars).

(1) *Programm der Reichsregierung und Ermächtigungsgesetz.*

Cette mention spéciale de ces deux matières était nécessaire ; ces lois n'étaient des lois qu'au sens formel et non au sens matériel du mot puisqu'il ne s'agit pas, en effet, de fixer le droit, d'énoncer des normes juridiques, mais seulement de réglementer une activité particulière de la puissance publique recouverte du voile de la loi.

En ce qui concerne les traités avec les puissances étrangères mentionnées à l'article 45, § 3, l'assentiment du Reichstag n'étant pas un acte de législation, le gouvernement ne pourrait ici se substituer à lui en tant que législateur. D'où la disposition particulière de l'article 4 § 1 de la loi des pleins pouvoirs supprimant cet assentiment.

De ces caractères, il résulte donc que la loi des pleins pouvoirs n'a rien de commun avec les lois antérieures du même nom. Il s'agit là d'une loi tendant moins à modifier la Constitution qu'à faciliter l'élaboration ultérieure et progressive d'une nouvelle Constitution, dont elle jette les premières bases (1).

Forme des lois simplifiées.

Contre les lois simplifiées du gouvernement national-socialiste, le Reichsrat ne peut, par l'intermédiaire du Président du Reich, provoquer de plébiscite ni élever d'opposition. L'ensemble des dispositions de la Ve section de la première partie de la Constitution est, en ce qui concerne la législation simplifiée, déclaré expressément inapplicable par l'article 3 § 3 de la loi du 24 mars.

Tandis que, en ce qui concerne la promulgation et la publication des lois autres, le Président du Reich voit ses compétences implicitement maintenues par l'article 2, en ce qui concerne la législation simplifiée, le chancelier intervient en son lieu et place (art. 3). L'entrée en vigueur des lois simplifiées est également réglée autrement que dans la Constitution (art. 71 RV). En l'absence de toute disposition, ces lois entrent en vigueur au jour qui suit immédiatement leur publication.

A l'inverse des exemples antérieurs, la loi du 24 mars

(1) Voir Schmitt. *Staat, Bewegung und Volk*, p. 6.

n'est pas conçue dans la forme d'une habilitation au gouvernement du Reich, lui permettant d'émettre des ordonnances ou des lois. Elle trace, au contraire, une voie nouvelle et indépendante entre la législation parlementaire normale et la législation exceptionnelle du Président du Reich. Et ce caractère nouveau se marque dans l'élaboration même des lois simplifiées. Tandis que le processus législatif antérieur des lois proposées par le gouvernement se jouait de la façon suivante : préparation de la loi par le ministre compétent, délibération en conseil de cabinet, assentiment du gouvernement, discussion de la loi dans le Reichstag, nouvelle présentation au gouvernement, ici, le processus est sensiblement abrégé : préparation de la loi par le ministre compétent, ensuite délibération et résolution dans le cabinet du Reich.

Dans les deux cas, il s'y joint la promulgation qui appartient ici au chancelier, et la publication dans le *Journal des lois du Reich*. De plus, tandis que les lois ordinaires que promulgue le Président du Reich doivent être contresignées par le chancelier, le chancelier, en matière de législation simplifiée, n'a besoin d'aucune autre signature. Seule est conservée par tradition plus que par nécessité la signature du ou des ministres intéressés.

Il faut enfin remarquer que dans la plupart des lois fondamentales du nouveau Reich (*Reichserbshofsgesetz. Neuaufbszgesetz...*) le but principal de la loi est, en général, concrétisé dans son titre ou dans quelque article contenant un commentaire très bref de l'objet poursuivi.

D'autre part, les lois nouvelles sont, en général, très brèves par rapport aux lois passées, le rôle du juge et du fonctionnaire étant, en partant d'eux, de décider sur chaque cas particulier.

En résumé, dans le *Führerstaat*, les lois peuvent être définies comme des actes de volonté formelle de la direction politique, décidant sur la collectivité populaire dans son ensemble et par manière d'axiomes fondamentaux (1).

(1) Fauser, *Das Gesetz im Führerstaat* A. off. R. 1935. NF. B 26, p. 140.

Droit d'examen du juge.

Sous ce titre, on comprenait jusqu'à maintenant le droit et le devoir du juge de contrôler la conformité de la loi avec la Constitution et, le cas échéant, d'en refuser l'application aux cas isolés qu'elle avait pour but de régler. Un tel droit d'examen fut affirmé de manière constante par les tribunaux et toujours justifié par la doctrine, surtout dans la période où disparut le contrôle parlementaire.

Dans l'état nouveau, un tel droit de contrôle ne saurait subsister, la législation constitutionnelle n'étant plus dotée d'un processus particulier (1).

C'est à la direction politique supérieure, à la *Führung* qu'incombe maintenant la législation, et la *Führung* n'est responsable que devant sa conscience et la nation.

Son droit saurait d'autant moins être borné par la conformité à la Constitution que celle du III^e Reich est placée sous le signe de l'évolution et devra croître et se développer de manière organique. Et ce procès d'évolution ne pourrait être que troublé et suspendu par cette affirmation périmée qui voit dans la pratique politique « l'essence du droit d'examen par le juge ».

Ici se révèle donc la conception, pour la première fois réalisée, qui voit dans l'Etat non plus un organisme destiné à compenser des intérêts opposés, mais un pouvoir de domination qui s'affirme par la concentration de la puissance publique tout entière dans ses organes supérieurs.

(1) Fauser, *op. cit.*, p. 149.

CHAPITRE II

L'Etat de Weimar et le régime national-socialiste.

Après avoir étudié dans sa structure interne la loi des pleins pouvoirs, il convient de chercher quelles transformations elle apporte dans les organes supérieurs de l'Etat de Weimar.

LE PRÉSIDENT DU REICH.

En appelant le chef du parti national-socialiste à la chancellerie, le Président du Reich a dépouillé le rôle éminent qui fut le sien dans les dernières années de la République de Weimar. Devenue tout autre que précédemment, sa situation ne se comprend plus qu'en rapport avec l'état nouveau du Reich allemand.

Sans doute, et mieux que pour toute autre institution du *Zwischenreich* de Weimar, serait-il possible de persister à étudier sa situation nouvelle en restant sur le plan de la pure légalité (1). D'autant plus aisée serait cette méthode que la loi même des pleins pouvoirs, qui ouvre cependant l'ère du national-socialisme, dispose dans son article 2 que « les droits du Président du Reich demeurent intacts ». Et sans doute les droits du Président du Reich dans ses rapports avec le gouvernement n'ont-ils jamais été formellement abrogés. En fait, l'ordre politique nouveau a exercé sur leur contenu une complète modification, et la norme même de l'article 2 ne vaut guère que pour ce que le dynamisme de la révolution national-socialiste a laissé subsister de l'Etat

(1) Poetsch-Hefter, *Vom deutschen Staatsleben*, J. off. R., B. 22, 1935.

ancien. Et la même loi des pleins pouvoirs traduisait bien cet état nouveau des choses qui en éliminant définitivement le processus parlementaire de législation rendait ainsi caducs les droits de participation du Président du Reich.

Il est vrai que le Président conserve le droit de renvoyer le cabinet du Reich. Cependant un tel droit serait non seulement en contradiction avec la thèse monocratique, le *Führerprinzip*, qui domine le troisième Reich, mais encore susceptible au point de vue psychologique et politique de suites désastreuses pour la nation. D'ailleurs, même en renvoyant le cabinet Hitler, le Président n'aurait que difficilement reconquis sa liberté ancienne. Le Reichstag, en effet, n'étant plus composé que de membres du parti national-socialiste, il aurait été impossible au Président d'y trouver l'appui nécessaire pour mener à bien sa tentative. Et dissoudre d'autre part le Reichstag avec un cabinet *ad hoc* pour s'adresser directement à la nation aurait pu également signifier un conflit avec elle dans sa grande majorité.

Même en ce qui concerne le renvoi de ministres isolés, la position du Président devient très faible. La constitution de Weimar faisant du chancelier l'intermédiaire obligé entre le Président et le ministère, le désir du Président en conflit sur ce point avec son chancelier ne pourrait que conduire à une question de cabinet, avec des suites analogues aux précédentes.

Des autres droits du Président qui donnèrent lieu à des applications si importantes jusqu'à 1933, bien peu ont conservé leur valeur première, la situation politique nouvelle les rendant sans objet ou d'une efficacité limitée. Il en est ainsi en particulier pour les pouvoirs exceptionnels et la *Reichsexecution* de l'article 48 RV.

Il n'est qu'un domaine où l'influence du Président se maintienne sans atteinte et joue efficacement dans ses rapports avec le chancelier, c'est celui de la politique extérieure, de l'armée, de la nomination et du renvoi des fonctionnaires du Reich et des pays.

En résumé, des droits anciens du Président du Reich seuls subsistent dans l'Etat national-socialiste ceux qui le peuvent servir en apportant au régime nouveau le prestige de l'adhé-

sion du vieux maréchal des armées allemandes, du vainqueur de Tannenberg. Ainsi l'exprimait Hitler à Potsdam le 21 mars 1933 : « Aujourd'hui, Monsieur le Maréchal, permettez-nous de voir en vous le protecteur du relèvement de notre peuple. Cela, votre vie digne d'admiration est pour nous tous un symbole de la force de vie indestructible de la nation allemande. Ainsi, la jeunesse allemande et nous tous avec elle vous remercions, qui ressentons comme une bénédiction votre assentiment à l'œuvre de la rénovation allemande. »

LE REICHSTAG.

La loi des pleins pouvoirs reconnaissait au Reichstag une garantie institutionnelle (art. 2) à première vue semblable à celle du Président, mais en fait d'une essence très différente puisque n'est garanti au Reichstag que le maintien en tant qu'institution (*als Einrichtung*), mais que cette institution n'est pas garantie elle-même dans ses modalités et son organisation. Aussi le gouvernement a eu la possibilité, en dépouillant le Reichstag de ses attributions anciennes, de n'en plus faire qu'une vaine façade constitutionnelle.

La nouvelle théorie de l'Etat, en effet, postulant l'unité fondamentale du peuple en matière politique, ne pouvait reconnaître comme institution agissante la représentation de ce même peuple dans une pluralité de partis politiques. Aussi les Reichstags qui se sont succédé depuis février 1933 présentent-ils une image entièrement nouvelle. Les anciens partis ayant été successivement dissous et remplacés sur la scène politique par le seul parti national-socialiste, ce sont ses seuls membres qui forment le Reichstag. Il en résulte que ceux-ci devant obéissance au Führer, leur collectivité ne saurait à l'encontre de ce même Führer, se présentant devant elle comme chancelier, s'opposer à lui en tant que source de toute puissance publique et à ce titre rejeter le chancelier dans un état de dépendance.

En conséquence, le Reichstag n'exerçant plus en première ligne la puissance publique, l'article 54, en tant que sanction de l'Etat parlementaire, devient caduc et le principe de la res-

ponsabilité collective et individuelle du gouvernement de vant la représentation populaire cesse de jouer. Le Führer n'est responsable que devant la nation et les ministres du Reich devant le Führer.

Le seul droit important que le Reichstag soit encore susceptible d'exercer, c'est le droit de législation selon les articles 68 et suivants E. W. Mais là encore il est rejeté au second plan par le droit du cabinet à légiférer en tant qu'entité autonome et n'exerce plus son droit que dans des circonstances exceptionnelles. Dans ce cas même, la loi n'est plus comme dans l'Etat de Weimar un compromis plus ou moins heureux entre les partis de gouvernement, mais, bien au contraire, l'affirmation solennelle de l'unanimité du peuple allemand derrière le Führer.

La signification du Reichstag repose donc aujourd'hui, d'une part dans le fait qu'il symbolise l'unité politique du peuple allemand en tant qu'organe d'Etat, d'autre part dans le fait qu'il est devenu l'instrument politique du gouvernement du Reich, qui l'utilise à l'occasion d'actes d'une importance particulièrement décisive.

LE CABINET DU REICH.

Dans l'Etat de Weimar, la situation du chancelier reposait essentiellement sur les articles 53 et 56 RV. Or l'esprit de ces deux articles est en contradiction avec le principe du Führer à la base de l'Etat nouveau. En conséquence, le chancelier du Reich n'est plus comme jadis limité dans son activité aux lignes générales de la politique et n'est plus astreint à se plier aux décisions de la majorité.

Bien au contraire, en tant que chef de l'Empire allemand, le chancelier s'affirme indépendant de ses ministres et tranche en dernière instance toutes les questions de quelque importance politique. De même que le chancelier de la constitution bismarckienne il peut en tout temps et en toutes circonstances intervenir de façon prépondérante, puisque donnant leur sanction (*Gesetzesbefehl*) à toutes les lois du cabinet.

En conséquence de ce même principe, les ministres sont

placés directement sous l'autorité du chancelier et leur responsabilité individuelle ne joue plus devant le Reichstag mais devant leur chef.

Envisagé dans sa structure, le cabinet du Reich présente donc une image entièrement nouvelle. Il forme un tout homogène dont est exclue toute politique personnelle à l'un de ses membres. Cette communion d'idées avec le Führer et cette unité de pensée à l'intérieur du cabinet sont d'ailleurs assurées par la participation aux séances du gouvernement, quoique n'en faisant pas partie, des chefs, les plus marquants du mouvement (chef d'état-major des S. A. et S. S., remplaçant du Führer...), qui confèrent au cabinet du Reich une cohésion politique autant que constitutionnelle.

CHAPITRE III

La loi sur le chef de l'Etat de l'Empire allemand du 1^{er} août 1934.

La loi sur le chef de l'Etat de l'Empire allemand, arrêtée par le cabinet du Reich en prévision de la mort prochaine du président von Hindenburg, clôt en quelque manière dans le domaine constitutionnel l'évolution commencée avec la loi des pleins pouvoirs du 24 mars 1933.

Cette loi promulguée par le chancelier du Reich le 1^{er} août 1934 (1) fut élaborée par le cabinet du Reich selon le processus de législation simplifiée prévu à l'article 1 de la loi des pleins pouvoirs. La constitutionnalité de cette loi du 1^{er} août 1934 ne saurait donc être mise en doute. Si, en effet, l'article 2 de la loi des pleins pouvoirs exceptait l'institution du Président du Reich des pouvoirs accordés au cabinet du Reich en matière de législation constitutionnelle, il ne faut pas oublier que l'article 4 de la loi dite *Zum Neuaufbau des Reichs* (2) qui conformément aux dispositions de l'article 76 RV. fut votée à la majorité qualifiée des deux tiers par le Reichstag, accorda au gouvernement du Reich des compétences illimitées en matière constitutionnelle. De ce fait donc, devenait caduque la réserve faite par l'article 2 de la Constitution provisoire des droits du Président du Reich.

Cette loi du 2 août 1934 se rattache étroitement en fusionnant les fonctions de chancelier et de président du Reich à la loi des pleins pouvoirs du 24 mars 1933 et achève l'évolution constitutionnelle qui y était amorcée.

(1) *R. G. B.*, I, p. 747.

(2) *R. G. B.*, I, p. 75.

Dans cette première loi déjà, qui constituait la charte provisoire du régime national-socialiste, la fonction de chancelier dans sa signification accrue débordait les cadres de la Constitution de Weimar. La dévolution au cabinet du Reich du pouvoir législatif, même en matière constitutionnelle, aboutissait en fait au rejet définitif du système de la séparation des pouvoirs, et à la confusion des fonctions législative et exécutive par la substitution du principe du Führer au système de la démocratie parlementaire. Parallèlement, le chancelier dans l'exercice de ses fonctions était libéré des entraves de la constitution de Weimar, puisque ne dépendant plus de la confiance parlementaire, tandis que la possibilité de plainte du Reichstag devant le Staatsgerichtshof perdait de son côté toute signification.

À l'intérieur même du gouvernement du Reich le principe de la collégialité — résolutions prises à la majorité, le chancelier n'ayant voix prépondérante qu'en cas de partage égal — s'effritait sans cesse plus avec le remplacement progressif des anciens ministres par des membres du parti national-socialiste. Au chancelier du Reich tel qu'il était figuré dans la constitution de Weimar se substituait ainsi, désormais affranchi de toutes limitations d'ordre démocratique et parlementaire, le « Führer du Reich et du peuple allemands ».

Il convient maintenant, dans la dévolution d'ensemble sur le Führer des droits du Président du Reich, de rechercher quels sont ceux dont l'usage est encore possible dans l'État nouveau (1).

1. Le Führer représente le Reich dans les relations internationales et reçoit les ambassadeurs des puissances étrangères (art. 45, § 1, Phr. 1 et 9 C. W.). Il conclut au nom du Reich les alliances et les traités avec les mêmes puissances (art. 45, § 1, Phr. 2). L'assentiment du Reichstag exigible aux termes de l'article 45, § 3, pour ces mêmes traités « dans la mesure où ils se rapportent à des objets de la légis-

(1) Dans un décret en date du 2 août 1934, le Führer a déclaré, par égard au prestige du président défunt, n'accepter que le titre de *Führer und Reichskanzler* et non celui de Président du Reich, *R. G. B.*, I, p. 751.

lation du Reich » n'est plus nécessaire aux termes de l'article 4 de la constitution provisoire.

2. Déclaration de guerre et traité de paix appartiennent au Führer (art. 45, § 2). La loi du Reich nécessaire en cette matière relève de ses compétences.

3. Le Führer nomme et révoque les fonctionnaires du Reich et les officiers de l'armée et peut déléguer son droit à d'autres autorités (art. 46) (1).

4. Le Führer a le commandement suprême de l'ensemble des forces supérieures du Reich (art. 47).

5. Le Führer exerce le droit de grâce. En tant que lois d'Empire les lois d'amnistie relèvent de ses pouvoirs (art. 49).

6. En ce qui concerne les pouvoirs exceptionnels reconnus par l'article 48 au président du Reich, ils ont dans l'Etat nouveau perdu toute signification. Depuis la loi du 30 janvier 1934 il n'y a plus en effet de « Pays » au sens ancien du mot et une abrogation ou suspension des anciens droits fondamentaux n'implique plus la mise en œuvre du pouvoir dictatorial depuis qu'ils ont perdu la protection constitutionnelle. L'atteinte aux *Grundrechte* par une loi de cabinet est d'autant plus aisée qu'en regard de la conception nouvelle de l'Etat, ils ne représentent plus qu'un phénomène typique du libéralisme, en tant que sanction de droits individuels toujours soustraits aux atteintes du pouvoir étatique.

7. Le Führer nomme et révoque les ministres du Reich. Il forme donc à sa volonté le cabinet du Reich sans que soit nécessaire l'intervention d'une autre instance.

8. Le Führer peut en tout temps dissoudre le Reichstag et ordonner de nouvelles élections (art. 25).

Il va de soi que les décrets et ordonnances du chef de l'Etat allemand, pas plus que les lois de cabinet ne nécessitent le contreseing du ministre compétent.

Dans les cas où cependant un tel contreseing joue, il est simplement prévu par le règlement des affaires, et n'a d'autre but que d'établir la responsabilité interne (compétence du

(1) Cette délégation a eu lieu par décret du Führer et chancelier du 1^{er} février 1935 pour les fonctionnaires du Reich. *R. G. B. I.*, p. 74.

ressort ministériel auteur du projet, concordance du texte avec le projet...), Une responsabilité externe telle que celle prévue par les articles 50 et 54 de l'ancienne constitution ne saurait être admise dans l'Etat national-socialiste.

Le cabinet du Reich en tant que collège n'est plus envisagé que comme le conseil supérieur du Führer. D'autre part, la responsabilité individuelle des ministres selon l'article 56 R.V. est évidemment devenue caduque, les titulaires des différents ressorts étant subordonnés au Führer auquel ils doivent fidélité et obéissance. Il en résulte que les lignes générales de la politique ne sont plus arrêtées dans des délibérations collégiales, mais fixées uniquement par le Führer, encore qu'il lui soit loisible de soumettre ses projets à la délibération du cabinet du Reich.

En matière de législation, des cinq instances législatives de l'ancien Etat de Weimar, une seule subsiste pratiquement le Führer et chancelier.

Sans doute la loi sur le referendum du 14 juillet 1933 prévoit-elle que le gouvernement du Reich pourra soumettre un projet de loi à l'assentiment du peuple, et le peuple lui ayant donné son assentiment, que le chancelier aura le droit, mais non l'obligation, conformément à l'article 5, de sanctionner et rendre exécutoire le projet. En fait jusqu'à maintenant, le peuple n'a jamais été appelé qu'à se prononcer sur certains actes particulièrement importants du gouvernement et dont il avait déjà assumé la responsabilité. Si d'autre part le processus législatif ancien, consacré par les articles 63-77 W. V., n'a pas été formellement abrogé, pratiquement le pouvoir législatif illimité accordé par l'article 4 de la constitution provisoire au gouvernement du Reich, et donc en fait au chancelier, s'y est substitué sans réserve, tant en raison de ses avantages pratiques que de son harmonie avec les principes directeurs de l'Etat national-socialiste.

Ainsi au terme de cette évolution que clôt la loi du 2 août 1934, le Führer du parti national-socialiste réunit en lui la double qualité de chancelier et de chef de l'Empire allemand. Il est le « Führer de l'Empire et du peuple allemand », ainsi qu'il est dit dans la formule de serment des fonctionnaires et des soldats du Reich.

D'une part, il symbolise non seulement l'Etat en tant que pouvoir de domination, mais encore l'idée même de l'Etat, et celle de la communauté populaire en tant que chef unanimement reconnu du parti, du peuple et de l'Empire. D'autre part il détient l'ensemble de la puissance publique dont le peuple lui délègue l'exercice, et responsable seulement devant la nation il couronne dans un état de totale indépendance l'appareil étatique du troisième Reich.

Ainsi le Führer et chancelier Adolf Hitler réalise-t-il pleinement la formule que Goebbels notait déjà au 22 avril 1933 dans son *Tagebuch* :

Die Autorität des Führers hat sich durchgesetzt, es wird nicht mehr abgestimmt, der Führer entscheidet.

Königsberg i Preussen :
Novembre 1935-juin 1936.

Montpellier, le 6 juillet 1936.

Vu : le Doyen,
G. MORIN.

Montpellier, le 3 juillet 1936.

Vu : Le Président de la Thèse,
Louis DELBEZ.

Montpellier, le 6 juillet 1936.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER,
Le Recteur, TAILLIART.

ANNEXE

LOI POUR LA SUPPRESSION DE LA DÉTRESSE DU PEUPLE
ET DU REICH, DU 24 MARS 1934 (RGB I. P. 141).

Le Reichstag a arrêté la loi suivante qui est publiée ici avec l'assentiment du Reichstag après qu'il a été établi que les exigences en matière de législation modifiant la Constitution sont remplies.

Art. 1^{er}. — Les lois du Reich peuvent, en dehors du processus prévu par la Constitution du Reich être également arrêtées par le gouvernement du Reich. Ceci joue également pour les lois visées dans les articles 85, § 2 et 87 RV.

Art. 2. — Les lois du Reich, arrêtées par le gouvernement du Reich, peuvent déroger à la Constitution, pour autant qu'elles n'ont pas pour objet l'institution du Reichstag et du Reichsrat en tant que tels. Les droits du Président du Reich demeurent intacts.

Art. 3. — Les lois arrêtées par le gouvernement du Reich sont promulguées par le chancelier du Reich, publiées dans le *Reichsgesetzblatt*. En l'absence de toute autre disposition, elles entrent en vigueur au jour qui suit la publication. Les articles 68 à 77 de la Constitution du Reich ne s'appliquent pas aux lois arrêtées par le gouvernement du Reich.

Art. 4. — Les traités du Reich avec des puissances étrangères, qui se rapportent à des objets de la législation du Reich, ne nécessitent pas l'assentiment des corps participant à la législation. Le gouvernement du Reich publie les ordonnances nécessaires à l'exécution de ces traités.

Art. 5. — Cette loi entre en vigueur au jour de sa publication. Elle est abrogée au 1^{er} avril 1937. Elle est abrogée auparavant si le gouvernement actuel est remplacé par un autre.

Berlin, le 24 mars 1933.

Le Président du Reich : Von HINDENBURG.

Le Chancelier du Reich : A. HITLER.

Le Ministre de l'Intérieur : FRICK.

Le Ministre des Affaires étrangères : Frh. v. NEURATH.

Le Ministre des Finances : Graf SCHWERING KRONIGT.

LOI SUR LE CHEF DE L'ÉTAT DE L'EMPIRE ALLEMAND,
DU 1^{er} AOÛT 1934 (RGB. I. P. 747).

Le gouvernement du Reich a arrêté la loi suivante qui est publiée ici :

§ I. — La fonction du Président du Reich est réunie à celle du chancelier. En conséquence, les compétences qu'a eues jusqu'ici le Président du Reich passent au Führer et chancelier Adolf Hitler. Il désigne son remplaçant.

§ II. — Cette loi entre en vigueur à partir du moment de la mort du Président du Reich Von Hindenburg.

Berlin, le 1^{er} août 1934.

Le Chancelier : Adolf HITLER.
(Suivent les signatures des Ministres.)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	1
CHAPITRE I ^{er} . — La création de la Présidence du Reich. . .	1
CHAPITRE II. — La situation du Président du Reich. . . .	13
I ^{re} PARTIE. — Les cabinets parlementaires.	29
SECTION I. — La présidence Ebert (1919-1925).	30
CHAPITRE I ^{er} . — La vie politique.	30
CHAPITRE II. — L'influence du Président Ebert dans la constitution des cabinets de 1919 à 1925.	61
SECTION II. — La présidence Hindenburg jusqu'au 27 mars 1930. .	67
CHAPITRE III. — La vie politique.	67
CHAPITRE IV. — L'influence du Président Hindenburg dans la constitution des cabinets jusqu'au 27 mars 1930. . . .	79
CHAPITRE V. — Les tentatives de révision constitutionnelle des droits du Président du Reich.	83
CHAPITRE VI. — La doctrine et les droits du Président du Reich dans la constitution du cabinet.	88
II ^e PARTIE. — Les cabinets présidentiels (1930-1933).	125
CHAPITRE I ^{er} . — La vie politique.	129
CHAPITRE II. — Les éléments du cabinet présidentiel. . .	165
CHAPITRE III. — <i>Staatsnotrecht</i> et article 48 RV.	190
CHAPITRE IV. — La doctrine et les pouvoirs extraordinaires du Président du Reich.	194
III ^e PARTIE. — Le régime national-socialiste.	217
CHAPITRE I ^{er} . — La loi des pleins pouvoirs du 24 mars 1933. .	220
CHAPITRE II. — L'Etat de Weimar et le régime national- socialiste	230
CHAPITRE III. — La loi sur le chef de l'Etat du 1 ^{er} août 1934.	235
ANNEXE. — Loi pour la suppression de la détresse du peuple et du Reich du 24 mars 1934.	240
